

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

COMPTE RENDU INTEGRAL — 15<sup>e</sup> SEANCE

Séance du Jeudi 29 Octobre 1981.

### SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

1. — Procès-verbal (p. 2264).
2. — Retrait d'une question orale avec débat (p. 2264).
3. — Droits et libertés des communes, des départements et des régions. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2264).  
Discussion générale (suite) : MM. Max Lejeune, Roger Boileau, Edgar Faure, Bernard Pellarin, Jean Ooghe, Georges Repiquet, Louis Longuequeue, René Touzet, André Méric, Jean Cluzel.

*Suspension et reprise de la séance.*

PRÉSIDENTICE DE M. ALAIN POHER

4. — Renvoi pour avis (p. 2278).
5. — Candidature à une commission (p. 2278).
6. — Candidatures à un organisme extraparlamentaire (p. 2279).
7. — Droits et libertés des communes, des départements et des régions. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2279).  
Discussion générale (suite) : MM. Roland du Luart, Gaston Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation ; Serge Mathieu, Louis Souvet, Marcel Gargar, Gérard Delfau, André Morice, Daniel Hoeffel, Hubert Martin.

★ (1 f.)

8. — Conférence des présidents (p. 2288).

MM. le président, Gaston Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

9. — Nomination à une commission (p. 2288).
10. — Nominations à un organisme extraparlamentaire (p. 2288).
11. — Droits et libertés des communes, des départements et des régions. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2289).

Discussion générale (suite) : MM. Christian de La Malène, Gaston Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation ; Marc Plantegenest, Josy Moinet, Pierre-Christian Taittinger.

PRÉSIDENTICE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

MM. Jacques Mossion, le ministre d'Etat, Christian Poncelet.

*Suspension et reprise de la séance.*

PRÉSIDENTICE DE M. MAURICE SCHUMANN

MM. Georges Dagonia, Jean Béranger, Michel Giraud, rapporteur de la commission des lois ; Daniel Millaud, Jean Puech, le ministre d'Etat, Henri Belcour, Emile Didier, Louis Virapoullé, Jacques Larché.

Renvoi de la suite de la discussion.

12. — Ordre du jour (p. 2317).

**PRESIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER,**  
vice-président.

La séance est ouverte à dix heures cinq 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 —

**RETRAIT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DEBAT**

**M. le président.** J'ai reçu une lettre par laquelle M. Paul Jargot retire sa question orale avec débat n° 67 à Mme le ministre de l'Agriculture, qui avait été communiquée au Sénat dans sa séance du 8 octobre.

Acte est donné de ce retrait.

— 3 —

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

**Suite de la discussion d'un projet de loi.**

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. [N°s 371 (1980-1981), 33, 35 et 34 (1981-1982).]

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Max Lejeune.

**M. Max Lejeune.** Je vous demande, mes chers collègues, une certaine compréhension si les opinions que je vais exprimer peuvent quelquefois vous heurter, mais, dans ce débat, que j'estime essentiel pour l'avenir de nos institutions, la conviction que j'exprime à la tribune est nourrie de l'expérience pratique que j'ai accumulée comme président du conseil général de la Somme depuis 1945.

Monsieur le ministre d'Etat, vous nous présentez aujourd'hui une réforme très audacieuse. Pour sa part, le Sénat avait voté, en avril 1980, au terme de quinze mois de discussion, une décentralisation qui accroissait les libertés locales et fixait le partage des compétences entre l'Etat, le département et la commune.

Qu'espère donc le citoyen, l'administré ? Il entend rester libre, voir ses démarches ne pas s'enliser dans la paperasserie et aboutir rapidement, il espère que sa charge contributive d'impôt sera légère.

Le responsable élu — maire, conseiller régional ou conseiller général — veut, lui aussi, éviter ces complications administratives ; il souhaite davantage de ressources financières dans l'action qu'il développe et des moyens accrus, en nombre et en technicité, pour l'accomplissement de ses tâches, il entend, enfin, que l'efficacité de son action ne soit pas embarrassée par la politisation de l'administration.

Aujourd'hui, vos textes visent à une décentralisation et à une déconcentration depuis longtemps souhaitées et l'on pouvait penser qu'elles pourraient être acquises par l'accroissement des pouvoirs des préfets, la fréquence des réunions des élus responsables et le renforcement des échelons représentant les ministères au plan local.

Il semblait, en effet, que certaines décisions prises par les administrations centrales, décisions intéressant les collectivités locales, pourraient être, en respectant les orientations définies par les ministres, prises judicieusement par les préfets, familiers des conditions de leur application.

En effet, le rôle de coordination des services de l'Etat et de contrôle administratif imparti au préfet avait été trop méconnu, en dépit des décrets du 26 septembre 1953 et du 14 mars 1964 qui ne faisaient que confirmer les directives formulées aux ministres le 16 octobre 1945 par Georges Bidault, président du gouvernement provisoire, et par le président du conseil Léon Blum, le 17 janvier 1947.

Le renforcement de cette mission exigeait celui des échelons dépendant des ministères sur le plan local, alors que, progressivement, on a mis le préfet dans un rôle de négociateur, d'intermédiaire et de coordinateur, comme celui d'un commis voyageur, entre le département, la région et Paris. L'opposition de la rue de Rivoli et des directions des ministères en est essentiellement responsable.

Quant à la décentralisation, elle impliquerait de donner des pouvoirs accrus, voire une certaine autonomie aux collectivités territoriales. L'Etat centralisateur abandonnant une partie de ses pouvoirs, elle pourrait conduire au fédéralisme si l'autonomie poussée trop loin portait atteinte à l'unité nationale en l'absence de l'autorité quotidienne du représentant de l'Etat.

Ce qui m'apparaît le plus dangereux pour l'esprit public, le plus dommageable pour l'administré et le plus coûteux pour le contribuable, c'est la création d'un nouvel échelon administratif, une nouvelle collectivité territoriale se superposant à la commune et au département.

En effet, la région, qui remplace l'établissement public régional, telle qu'elle est définie, apparaît avec une capacité telle, de par les pouvoirs attribués à son assemblée, à son bureau et à son président, que semble s'ouvrir la voie du fédéralisme, en contradiction avec le principe inscrit dans la Constitution de l'unité et de l'indivisibilité de la République.

Certes, le département a pu apparaître comme un cadre trop restreint pour les actions économiques car le constituant de 1789-1790 avait prévu que tout Français devait pouvoir se rendre en une journée au chef-lieu du département. L'obstacle des distances a beaucoup diminué depuis.

Dans cet esprit en 1956, sous le gouvernement Guy Mollet, furent définies les vingt et une régions de programme. En 1958, le gouvernement du général de Gaulle pensa à une réforme administrative mais le président Guy Mollet, ministre d'Etat, ne tint pas à s'y aventurer à la veille d'élections législatives. Je me souviens d'avoir alors défendu vainement, en des réunions de ministres, l'idée qu'avait eue Michel Debré de très grands départements.

J'étais persuadé — et je le suis encore — qu'une région départementalisée pourrait être définie par l'addition d'arrondissements ayant une signification humaine, économique et culturelle dans un cadre suffisamment vaste.

M. le ministre Rocard a déclaré récemment que le développement économique réel ne sera possible que dans le cadre de la région avec la mobilisation de son épargne pour financer les investissements des entreprises ; encore faudrait-il le situer dans le cadre d'un plan national. Ces régions seraient, en fait, l'addition de ce qu'on appelle d'un terme cru des « bassins d'emploi », qui correspondent souvent à des arrondissements.

Il faut, par ailleurs, constater que l'idée de réviser les limites des actuelles régions est fréquente et se généralise ; elle s'est exprimée pour la Bretagne, la Normandie, les pays de Loire, le Limousin, et j'ai enregistré la question publique d'un député de la Thiérache en rupture de Picardie, « lorgnant » vers le Nord-Pas-de-Calais contigu.

Il était pourtant possible à une Assemblée nationale élue pour cinq ans d'entreprendre, à l'orée du septennat, une réforme novatrice et moderne après une large concertation.

On pouvait créer des régions départementalisées se substituant à la fois aux régions actuelles et aux départements.

Je ne crois pas à la coexistence possible de ces deux collectivités territoriales. On ne pourra confiner un conseil général au rôle de détection, d'animation et de définition des besoins économiques et sociaux sans participer à l'élaboration réservée au conseil régional des décisions tendant à les assurer. On le réduirait, en fait, à la responsabilité de l'usage des crédits d'aide sociale et de voirie.

On affirmera que cette proposition aurait heurté des habitudes, des routines, des situations politiques acquises. Croit-on donc qu'elles ne le seront pas par la création de ce niveau régional « de plein exercice », oserais-je dire, qui suscitera des rivalités sévères jusque dans les formations politiques ? La région apparaîtra fatalement comme une instance d'appel et absorbera le département.

Je suis convaincu que l'élection des conseillers régionaux aurait permis la représentation géographique de cantons regroupés en entités démographiques et économiques et que la persistance, dans cette région départementalisée, du comité économique et social, complété dans sa représentation professionnelle, aurait été nécessaire. Le scrutin à la proportionnelle présente là, en revanche, de sérieux inconvénients car il tend essentiellement à la représentation prioritaire de tendances politiques.

L'exécutif aurait eu des pouvoirs sensiblement accrus par rapport à ceux des présidents des conseils généraux mais le représentant de l'Etat aurait gardé un droit d'intervention et de conseil dans les délibérations, comme il le fait actuellement dans une commission départementale.

Le projet de loi qui nous est soumis, en affirmant et en organisant la liberté de gestion, modifie le caractère même des assemblées qui de nature administrative devient de nature politique.

Or qu'impliquent les textes votés à l'Assemblée nationale ?

Des administrations particulières sont créées ou aménagées. Ces deux administrations parallèles sont à définir, l'une dépendant du président élu qui reçoit les pouvoirs du préfet et l'autre du préfet devenu commissaire de la République. Chacun sera aidé par un secrétaire général. Cela vaut pour la région et pour le département. Le personnel actuel et celui à recruter seront répartis entre elles.

Les dépenses de fonctionnement vont considérablement s'alourdir et, il faut le craindre, au détriment de dépenses d'investissement, qui pourtant devraient avoir la priorité dans la situation actuelle. C'est indéniable pour la région qui, selon la loi de 1972, avait un budget d'investissement très important, les dépenses de fonctionnement ayant été très limitées par son statut même. Les dépenses propres aux deux assemblées superposées n'auront aucune commune mesure avec celles d'aujourd'hui de par les périodicités accrues qui sont prévues.

Combien cela va-t-il coûter ? Je crains que ce poids administratif ne soit très lourd. L'administration aura moins de souplesse demain qu'elle n'en avait hier.

Le préfet disparaissant comme exécutif des décisions du conseil général et du conseil régional, le président de l'assemblée aura mission de faire préparer le budget, d'en assurer le vote, d'en appliquer les décisions. Elu par ses pairs et essentiellement le plus souvent par une majorité politique, il aura beaucoup de mal à arbitrer, à répartir les subventions votées, tiraillé entre une méthode de saupoudrage et des impacts préférentiels demandés par ses amis.

Je crains d'ailleurs la politisation de ses fonctions et le développement du clientélisme au bénéfice du parti ou de la coalition politique dominante, ainsi que la politisation de l'administration locale.

Je redoute par là même les antagonismes qui pourront apparaître entre le président du département et le président de la région. Une rivalité va fatalement naître entre les conseillers généraux élus dans un cadre territorial et les conseillers régionaux élus au scrutin proportionnel franchement politisé.

Se pose également le statut de l'élu devenu président. C'est un élu à temps plein que requiert la fonction. Je ne vois pas cet élu parlementaire, pas plus que maire d'une ville importante. Son rôle serait intenable, car il serait suspecté de partialité. Si nous connaissons, aujourd'hui, la collégialité d'un bureau désigné à la proportionnelle dans les bureaux régionaux ou à la commission départementale, elle s'est jusqu'ici exprimée en présence d'un préfet dont l'arbitrage pouvait être demandé.

En contrepartie de leur liberté, les élus verront leur responsabilité accrue et seront juridiquement passibles de la cour de discipline budgétaire.

L'article 2 pour les communes, l'article 31 pour les départements, l'article 49 pour les régions précisent que les décisions prises par les élus sont exécutoires de plein droit. S'il y a une irrégularité, même à l'encontre de l'ordre public et des institutions, si des décisions du représentant de la collectivité mettent en position fautive la gendarmerie et la police, l'autorité préfectorale ne pourra plus suspendre aucune décision. Songez, par exemple, à ce qui pourrait se produire lors de certaines manifestations de producteurs ou de salariés bloquant la libre circulation routière.

Il est certain que beaucoup de maires, et pas seulement les maires ruraux, même les maires de grandes villes regretteront la garantie et les possibilités d'information, de conseil et d'étude que leur assurait la tutelle très largement compréhensive et secourable des préfets et sous-préfets.

Les élus, maires et présidents, seront juridiquement passibles de la cour de discipline budgétaire, je viens de le dire. Le contrôle des opérations des communes, départements et régions se faisant *a posteriori*, une chambre régionale des comptes est créée qui sera importante par sa composition et les effectifs de fonctionnaires des finances qu'elle implique. La réforme à cet égard sera encore coûteuse.

Je me permets de penser que ce contrôle comptable *a posteriori* n'est pas une amélioration, alors que l'administration préfectorale était plus expérimentée et surtout évitait ou interdisait à temps bien des errements fâcheux.

Les fonctions des sous-préfets, actuels animateurs, seront à préciser de nouveau. Ceux-ci ne peuvent se borner dans cette structure à agir en conseillers des petites communes, car ils seront les collaborateurs directs des nouveaux commissaires de la République.

Je n'ai pas le temps de traiter le problème du statut du personnel des collectivités locales, qui est défavorisé par rapport à celui des ministères ; cela doit disparaître. La revalorisation des carrières des directeurs, attachés et secrétaires administratifs est indispensable.

Si Bonaparte paraphant la loi de pluviôse an VIII avait signifié : « Je veux que les Français datent leur bonheur de l'institution des préfets », M. le Premier ministre rassemblant les préfets leur a déclaré, pour sa part, en mai dernier : « Il faut se débarrasser de ce qui nous reste de l'ancien régime..., ce régime napoléonien qui mettait les Français sous cloche... ».

Or, ce qui restait, c'est essentiellement la silhouette et l'action du préfet, fonctionnaire de la République, exécutif départemental en même temps que représentant du Gouvernement.

Les préfets apparaissent aujourd'hui comme les boucs émissaires de la centralisation étatique et administrative, qui n'était pas leur fait.

Depuis le 28 pluviôse an VIII, au travers de cent quatre-vingts années couvrant deux empires, deux régimes monarchiques et quatre républiques, ils ont assuré la permanence de l'Etat avec compétence, dévouement et habileté et, au travers de certaines épreuves nationales, avec courage. Ils ont su garder le contact et la considération des populations et de leurs divers représentants non seulement politiques, mais socio-professionnels. C'était là, d'ailleurs, les qualités requises par leur fonction d'autorité.

Le dernier bureau éclairé le soir, quelquefois tard dans la nuit, à la préfecture était celui du préfet.

Dans les réponses au questionnaire adressé aux maires voilà deux ans, ceux-ci s'étaient surtout plaints de la tutelle technique de la direction départementale de l'équipement et de la direction départementale de l'agriculture, et beaucoup plus de la tutelle financière que de la tutelle du préfet qui a été l'avocat constant des maires.

J'ai également le sentiment que l'on pêche beaucoup par optimisme et que ceux que l'on ne veut plus appeler « préfets » peuvent avoir, demain, à rendre de signalés services dans des circonstances qui seront peut-être difficiles. Leur tâche sera demain encore plus délicate qu'hier, surtout si la déconcentration prévue s'enlise. Je souhaite pour la nation qu'ils l'assument avec le sens de l'Etat qu'ils ont toujours manifesté, car le pays en aura besoin. Encore faudra-t-il que Paris leur en délègue les moyens et qu'ils deviennent les véritables chefs hiérarchiques des services extérieurs de l'Etat.

On connaîtra peut-être d'ailleurs un jour le transfert sur les nouvelles autorités locales de la colère populaire qui s'en prenait facilement au pouvoir central. Les présidents élus d'assemblées élues y résisteront sans doute moins bien que les préfets.

Je suis convaincu que la disparition de l'actuelle fonction du préfet aura été une erreur, mais davantage une faute, et c'est l'Etat qui en sera frappé.

M. le ministre d'Etat a déclaré à l'Assemblée nationale que les compétences respectives du département et de la région seraient précisées en 1983 et les ressources nouvelles des communes, départements et régions en 1984, alors que c'est ce dernier problème qui préoccupait le plus les élus locaux.

J'avoue que je suis déconcerté par ce calendrier qui veut que des autorités nouvelles soient mises en place avant que leurs compétences ne soient définies et que les moyens mis à leur disposition ne soient précisés et ne leur assurent l'efficacité dans leurs fonctions. Une période intérimaire va s'ouvrir qui risque de connaître un désordre administratif au milieu d'un processus déclenché de prétentions politiques individuelles.

Mais le danger que je pressens et redoute, c'est le développement extrême de ces particularismes régionaux que d'aucuns veulent déjà cultiver et pousser à l'autonomie complète. La nation française s'est faite par l'action du pouvoir royal, impérial et républicain. Son véritable acte de naissance, c'est le 14 juillet 1790, la fête de la Fédération, qui a consacré volontairement, par le serment des gardes nationaux, la communauté d'un destin national; c'est le plébiscite de 1860 pour la Savoie et Nice; ce sont les épreuves douloureuses inscrites sur les monuments aux morts des villes et villages.

Je pense, et veuillez m'excuser si je heurte certains sentiments, que l'organisation de l'Europe ne doit pas affaiblir cette unité. Si la République fédérale d'Allemagne a ses Länder, ils correspondent, pour une large part, à la persistance d'anciennes unités politiques vivantes encore au siècle dernier. Je pense que l'expérience italienne n'est pas probante et je ne tiens pas à insister sur ses caractères décevants.

Je ne vois pas ce que la France gagnerait à copier ces exemples, alors que précisément à l'étranger beaucoup nous enviaient la force et l'efficacité de nos structures.

J'ai peur de l'apparition progressive d'une marqueterie politique où, compte tenu des différences de tempérament et de comportement locaux, de la mainmise de certaines personnalités à venir, s'accroissent des expressions diverses qui mettraient en cause la cohésion nationale. Nous n'avons que faire de ducs de Lorraine, de Bretagne ou d'Aquitaine, de comtes de Flandre, de Provence ou d'Auvergne!

Enfin, mes chers collègues, je veux aborder un aspect plus particulier de ces réformes.

Vous pensez bien qu'il vous sera impossible demain d'être, en raison des rôles impartis aux nouveaux présidents des conseils régionaux et départementaux, investis de ces responsabilités.

Par ailleurs, des dispositions sont étudiées pour limiter le cumul des mandats, mais on ne semble pas pressé de nous les faire connaître. Je ne vois pas un parlementaire assumer avec aisance le rôle jusqu'ici imparti au préfet, rôle qui demandera sa présence au chef-lieu de département ou de région; je ne vois pas un maire de grande ville assumer réellement ces fonctions. L'accusation de partialité serait trop facile à porter contre eux.

D'ailleurs, il ne faut pas se méprendre: le rôle donné aux conseillers régionaux, leur mode de désignation en feront des élus déterminants dans la vie publique, nombre de députés et sénateurs perdant leur influence locale et le Sénat plus particulièrement son rôle traditionnel d'expression des collectivités locales.

M. le ministre de l'intérieur a annoncé que des cantons peuplés seraient redécoupés avant la prochaine consultation qui ne concernerait en 1982 que la moitié renouvelable des conseils généraux. Les élections aux conseils régionaux auraient lieu en 1983, en même temps que les élections municipales pour politiser celles-ci au maximum.

Aujourd'hui, n'est-ce pas une volonté hâtive de pérennisation politique, qui s'exprime dans la définition de ces assemblées, les conditions de leur désignation et le calendrier des scrutins successifs?

Je voterai les dispositions prévues pour les communes, je ne pourrai pas voter, en raison des arguments que j'ai développés, les dispositions majeures prévues pour les départements et pour les régions.

Je reste fidèle aux préceptes que m'ont inculqués et mon maître d'école dans sa leçon d'instruction civique et mon professeur Albert Mathiez en Sorbonne, fidèle au respect des principes républicains de l'autorité de l'Etat et de la volonté populaire indissolublement liés.

Je reste fidèle à la République française, une et indivisible. *(Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P., du R. P. R., de l'U. R. E. I., et sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

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

**M. Roger Boileau.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, il est bien évident qu'une assemblée comme le Sénat se doit, par vocation, d'examiner avec intérêt et attention tout ce qui a trait à la vie et à l'avenir des collectivités locales.

Il faut avouer que la conception et la rédaction d'une telle loi-cadre se heurtent à de nombreuses difficultés. Il est difficile, en effet, de résoudre dans un même texte les problèmes des communes rurales et urbaines, des grandes et petites localités et d'élaguer une réglementation tatillonne et contraignante.

On est forcément d'accord avec le principe de l'opération que vous nous proposez, puisque ce principe est d'inspiration libérale: décentraliser les attributions des administrations en réduisant les pouvoirs de l'Etat au profit des communes, des départements, et même éventuellement au profit des régions.

Malheureusement, cela suppose un équilibre entre les responsabilités accordées, les pouvoirs définis et les ressources affectées que l'on ne retrouve pas dans votre texte.

Pendant de longs mois, le Sénat avait examiné un projet de loi qui avait au moins le mérite d'embrasser les différents aspects de la vie des collectivités. Il était composé de 152 articles, que je n'énumérerai pas car vous les connaissez aussi bien que nous; cependant, au cours de leur discussion, l'opposition d'hier, c'est-à-dire la majorité d'aujourd'hui, nous avait reproché de mettre « la charrue avant les bœufs », car, disait-elle, nous n'avions pas réglé auparavant l'ensemble de la réforme des finances locales. Celle-ci était cependant amorcée: choix du taux des impôts locaux avec, il est vrai, quelques butoirs, création de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation globale d'équipement, compensation de l'indemnité de logement des instituteurs — entre autres mesures, puisque l'épineux problème de la récupération de la T. V. A. était réglé dans son principe.

Mais que dire aujourd'hui, monsieur le ministre, face à votre projet qui ne comporte aucune amorce de réforme fiscale?

Que deviennent la dotation globale d'équipement et l'irritant problème de la répartition des dépenses d'aide sociale? Que devient le remboursement de la T. V. A. sur les dépenses de fonctionnement, unanimement réclamé, y compris par les membres de la majorité actuelle, et, depuis plusieurs années, par l'association des maires de France?

Hier soir, monsieur le ministre, vous vous êtes expliqué sur la dotation globale d'équipement. J'en ai pris acte avec satisfaction, mais pour le reste on n'en entend plus parler.

Voilà deux ans, à la fin de leur congrès à Paris, les maires de France, à l'unanimité, « exigeaient avant tout que les moyens financiers qui leur sont indispensables pour assumer leurs responsabilités actuelles et nouvelles soient raisonnablement ajustés, qu'il s'agisse de la fiscalité directe locale, de la dotation globale de fonctionnement ou de la dotation globale d'équipement, et que leur évolution soit rigoureusement conforme à celle de leurs charges ».

Les maires réclament donc les moyens, vous leur donnez de nouvelles responsabilités.

Bien sûr, nous sommes d'accord avec vous pour donner plus de liberté et plus d'autonomie aux communes, mais nous estimons que, pour ce faire, il convient de définir avec plus de clarté la répartition des compétences. Nous estimons également que l'efficacité de la réforme dépend avant tout des moyens dont disposeront les élus pour exercer leurs nouvelles tâches. Or, j'ai vainement recherché, dans votre texte, ce qui répondait à ces impératifs.

La responsabilité n'est pas une fin en soi si son exercice en est limité, voire entravé.

Peut-être votre précipitation à présenter un projet qui, de l'avis même de certains de vos amis, n'est pas tout à fait techniquement au point, avait-elle pour objectif de permettre au Sénat de le transformer et de l'améliorer. Nous nous y sommes efforcés en multipliant nos consultations, mais il est regrettable qu'avant de légiférer dans un domaine aussi difficile que l'organisation des collectivités locales le Gouvernement n'ait pas cru bon de recueillir l'avis des principaux intéressés: les élus locaux.

A propos de la décentralisation, le Premier ministre, M. Pierre Mauroy, a trouvé une bien jolie formule: « Enraciner l'unité de la République dans la diversité et la responsabilité de ses collectivités locales ».

Mais ce n'est pas seulement avec des slogans que l'on sauvera les communes. Or, vous savez que nos concitoyens ont démontré, à maintes reprises, leur attachement à leurs administrations locales.

D'ailleurs, deux plans successifs de regroupement plus ou moins autoritaires — plan Marcellin en 1971 et plan Guichard en 1972 — ont abouti à un fiasco et, à cette occasion, monsieur le ministre d'Etat, nous avons uni nos efforts. Vous n'avez pas changé d'avis — nous non plus d'ailleurs — ...

**M. André Méric.** C'est dommage.

**M. Roger Boileau.** ... et nous vous en donnons acte.

La décentralisation n'est pas une nouveauté ; elle est le fruit d'une évolution de près de deux cents ans. Elle s'accompagne dans votre projet, monsieur le ministre d'Etat, d'une mesure spectaculaire : la suppression du préfet — ou plus exactement son remplacement par un commissaire de la République — et le transfert de l'exécutif du département au président du conseil général.

Or, les maires des petites communes se sentaient moins opprimés que protégés par la tutelle, qu'elle soit préfectorale ou sous-préfectorale.

Vous avez déclaré, monsieur le ministre d'Etat, que la décentralisation ne devait pas conduire à la facilité et qu'à de nouveaux pouvoirs devaient correspondre de nouvelles responsabilités. C'est possible dans une grande ville, lorsqu'on est entouré d'un état-major compétent. Mais comment supposer, à l'avenir, que la responsabilité personnelle et même pécuniaire du maire d'une petite commune puisse être mise en cause devant les nouvelles juridictions administratives et financières ? Les maires craignent d'être transformés en justiciables.

Pour les petites communes et les villes moyennes, la tutelle du préfet était le plus souvent légère et compréhensive, beaucoup plus supportable que la tutelle de certaines administrations. Elle était, en général, le conseil et non l'injonction, l'appel au bon sens ou, simplement, le rappel de la légalité républicaine.

Quel que soit le sort de la réforme que vous nous proposez, je suis persuadé que, pendant longtemps encore, le préfet restera considéré plus comme un conseiller que comme un tuteur.

D'ailleurs, en bon démocrate, j'ai envoyé à tous les maires de mon département un questionnaire. Les questions étaient simples et sans piège.

Les résultats de cette consultation sont particulièrement significatifs : 84 p. 100 des maires consultés auraient souhaité qu'une large consultation des élus locaux soit organisée sur ce texte ; 88 p. 100 pensent qu'un projet de loi portant décentralisation ne peut entrer en vigueur sans une répartition claire des ressources financières et des charges respectives de l'Etat et des collectivités locales ; 68 p. 100 sont hostiles à un pouvoir accru du département et de la commune en matière d'intervention économique, notamment en ce qui concerne les entreprises en difficulté ; 76 p. 100 regrettent que le président du conseil général, élu politique, devienne le chef du département à la place du préfet ; 86 p. 100 demandent avant tout l'allègement des procédures techniques.

Pour la région, les avis sont plus partagés : 51 p. 100 sont hostiles à la transformation de la région en collectivité territoriale, mais il y a 30 p. 100 d'abstentions ; en revanche, 84 p. 100 demandent que soit revu d'urgence le statut des élus.

Je me permets d'insister sur ce dernier point, car je pense qu'il est nécessaire d'établir en priorité un nouveau statut des élus locaux.

Il est impensable, en effet, d'attribuer à ces élus locaux de nouvelles responsabilités sans leur assurer une sécurité matérielle que, compte tenu de l'évolution de leurs fonctions, ils sont loin d'avoir actuellement et il est urgent d'apporter des remèdes aux problèmes qu'ils vont être amenés à rencontrer.

J'avais d'ailleurs préparé, dans le cadre de notre commission des lois, un rapport qui avait fait l'unanimité de ses membres, et je remercie M. le rapporteur d'en avoir fait état lors de la présentation de cette loi.

Les conclusions de ce rapport furent reprises en grande partie par votre prédécesseur, monsieur le ministre d'Etat, et, après discussion, adoptées par le Sénat.

Bien entendu, l'association des maires de France l'avait, de son côté, étudié et, lors de son congrès annuel, elle concluait que le texte adopté par le Sénat constituait un progrès certain sur la situation actuelle mais qu'il demandait quelques améliorations, ce qui est évident.

Je regrette, monsieur le ministre d'Etat, que vous n'ayez pas cru bon de profiter de ces réflexions pour présenter, dans le cadre de votre loi sur la décentralisation, un projet de statut que nous aurions examiné avec, comme seule ambition, le désir de donner aux maires de nos communes les moyens d'exercer pleinement leur mandat.

Puis-je rappeler également la qualité du travail effectué par mon excellent collègue et ami Pierre Salvi concernant le statut

du conseiller général ? Son rapport, adopté à une très large majorité par notre Assemblée, apportait également une contribution essentielle aux préoccupations des élus départementaux.

Pendant très longtemps, le maire a eu avant tout un rôle représentatif car l'évolution économique se faisait sans à-coups et la commune s'y adaptait avec une sage lenteur. Les fonctions des maires étaient surtout honorifiques, bénévoles et pratiquement réservées à une certaine catégorie sociale : les notables.

Actuellement, le maire est devenu un gestionnaire. Par la force des choses, tout en gardant un contact humain permanent avec les populations, il est devenu un bâtisseur, un aménageur, un planificateur. Il doit être capable de discuter avec les représentants de grandes administrations de plus en plus tentaculaires.

Dans les plus petites communes comme dans les très grandes villes, les mêmes problèmes se posent souvent, mais à des échelles différentes.

La gestion communale n'est plus une aimable distraction mais l'expression d'une vocation et l'engagement d'un dévouement sans limite.

Face à cette situation, tout le monde n'est pas à égalité et les notables, c'est-à-dire les personnes exerçant une profession leur permettant d'organiser leur emploi du temps d'une façon assez souple, sont privilégiées.

Le problème de la rémunération des maires est difficile à cerner. Si l'on envisage un véritable salaire, on se voit objecter le risque de fonctionnarisation.

Dans beaucoup de grandes villes, le maire est également parlementaire, mais ce n'est pas toujours le cas. Dans les villes moyennes, et même dans les communes rurales, le maire passe un nombre d'heures appréciable entre la mairie proprement dite et ses différentes obligations. Or, ces heures, il est bien obligé de les prendre sur ses loisirs et sur le temps qu'il pourrait légitimement consacrer à sa famille. Il court également le risque de subir un préjudice dans l'évolution de sa carrière professionnelle.

Votre réforme, monsieur le ministre d'Etat, va multiplier les charges et les responsabilités des élus. Comment pourront-ils y faire face ?

Comment envisagez-vous l'évolution des fonctions du maire : situation actuelle, fonctionnarisation, plein temps ? Intervention financière de l'Etat ? Autant d'incertitudes.

Il faut d'ailleurs signaler que la grande majorité de l'opinion est contre le principe de la fonctionnarisation de la charge de maire, estimant souhaitable, pour celui-ci comme pour ses concitoyens, que le maire exerce une profession car, ainsi, il n'est pas coupé de la vie normale et a une notion exacte des problèmes quotidiens.

Il en résulte qu'à l'heure actuelle la situation de maire est inadaptée et injuste ; les statistiques officielles sur la profession des élus municipaux, et particulièrement des maires, le démontrent mieux que n'importe quel commentaire. Et cette injustice va devenir de plus en plus insupportable.

Le questionnaire adressé aux maires voilà quatre ans par le Gouvernement a montré l'importance que les maires attachaient à ce problème. Ils ont donné à cette question un développement beaucoup plus important que l'enquête ne le prévoyait.

Notre idée de base était de donner aux élus, quels qu'ils soient, les moyens d'accéder à un mandat et les moyens de l'accomplir. Le grand principe était que nul Français ne soit empêché par sa situation professionnelle de prétendre à une responsabilité municipale.

Trois grandes idées s'étant dégagées, selon lesquelles les élus municipaux devaient pouvoir disposer d'une part, de suffisamment de temps pour accomplir leur tâche — c'est ce que l'on a appelé le crédit d'heures — d'autre part, d'une compensation financière destinée à faire face aux obligations de la charge et, dans une certaine mesure, à une éventuelle perte de salaire ; enfin, d'une sécurité qui se manifeste tant dans le domaine de l'emploi que par l'octroi d'une retraite complémentaire décente.

C'est sur la base de ces grandes idées que la commission des lois a adopté ce rapport, lequel, évidemment, a tenté de réaliser des dosages en tenant compte de la nature des fonctions — maire, adjoint, conseiller municipal — et de l'importance des communes.

Il est probable que beaucoup de collègues interviendront sur la transformation de la région en collectivité territoriale. Je n'aborderai donc que très rapidement ce sujet, mais je ne puis vous cacher mon inquiétude.

Malgré les propos rassurants que vous avez tenus en réunion de commission, monsieur le ministre d'Etat, je suis inquiet sur le devenir des assemblées départementales.

Je ne sais pas si, compte tenu de l'organisation des structures actuelles, il y a place, dans notre pays, pour un troisième type de collectivité locale.

Normalement, un transfert de compétence à la région devrait s'accompagner d'une augmentation de la fiscalité régionale qui, logiquement, devrait elle-même s'accompagner d'une réduction globalement équivalente de la fiscalité étatique.

En commission des lois, vous avez déclaré sur ce sujet qu'il y aurait évidemment « fermeture de bureaux parisiens ». C'est votre expression. Pouvez-vous le confirmer aujourd'hui ? Etes-vous sûr que les cadres administratifs nationaux accepteront de venir dans nos provinces soutenir le travail de nos élus et collaborer avec eux ?

Je redoute que le renforcement de la région ne se fasse au détriment des départements.

Le conseil général a joué un rôle capital, conciliant les obligations nationales et les aspirations locales, en apparence quelquefois contradictoires.

Le conseil général a la possibilité d'harmoniser et d'adapter les dispositions gouvernementales pour tenir compte des contingences locales, car c'est bien la réalité de la participation de la population à la gestion de ses intérêts collectifs les plus immédiats que symbolise la loi de 1871, promulguée au lendemain même de la proclamation de la République sur les ruines du Second Empire.

Après un siècle, ce texte n'a pas vraiment vieilli et l'on ne peut que rendre hommage à l'audace, mais aussi au réalisme du législateur de l'époque qui est parvenu à organiser la vie de la collectivité départementale sur des bases démocratiques. Or, dans un régime démocratique, qui, finalement, sinon l'élu local, est le mieux placé pour apprécier les besoins de ceux qui, par l'élection, lui ont fait confiance ? Les conseils généraux permettent à la population de participer effectivement à l'administration et à la vie du département. Combien de fois les maires de nos communes les plus déshéritées se sentiraient encore plus isolés s'ils n'avaient pas la possibilité de recourir, à tout instant, en toute occasion, aux services de leur conseiller général ?

Peu de changements sont intervenus dans les textes depuis un siècle, mais, par la force des choses, l'évolution du monde moderne a modifié les compétences spécifiques des conseils généraux, dont les attributions premières et traditionnelles se sont progressivement étendues. D'année en année, ils sont devenus le point de rencontre des intérêts urbains et ruraux, s'intéressant à tous les problèmes du département.

Cette institution fait preuve d'une capacité d'adaptation au monde moderne que ses auteurs n'avaient sans doute pas imaginée.

Le département n'a donc pas démerité ; il est digne plus que jamais de reconnaissance.

Il ne faudrait pas que de séduisantes promesses retardent des réalisations, peut-être modestes, mais attendues et indispensables.

En d'autres termes, je pense qu'il ne faudrait pas que l'élaboration de grands projets soient un obstacle à des réalisations moins importantes, mais qui conditionnent la vie quotidienne. J'en ai des exemples, que je peux vous citer à l'occasion.

J'ai voulu, monsieur le ministre, dans cette intervention, faire état de quelques points qui ont provoqué de légitimes inquiétudes.

Mais il est bien évident que votre texte et vos intentions comportent des aspects positifs que le rapporteur a signalés et que d'autres collègues ne manqueront pas de souligner.

A ce sujet, j'ai pris connaissance avec beaucoup de satisfaction de certaines directives adressées par notre ancien collègue M. Roger Quilliot, ministre de l'urbanisme et du logement, aux directions de l'équipement ; elles vont tout à fait dans le sens d'une décentralisation réaliste et efficace.

En effet, M. le ministre Quilliot s'est élevé contre certains comportements contraires aux textes législatifs et réglementaires en vigueur en apportant sans attendre des améliorations notables. En particulier, M. Quilliot s'est efforcé de faciliter l'attribution des permis de construire en demandant à l'administration que, dans de nombreux cas, la notion de conseil l'emporte sur le veto, comme cela s'est produit trop souvent.

On ne peut que se féliciter d'une pareille initiative, en espérant qu'elle se généralisera.

Monsieur le ministre d'Etat, la tradition républicaine des centristes les incite à se déterminer beaucoup plus en fonction des problèmes tels qu'ils se posent qu'en fonction des idéologies ; c'est particulièrement vrai quand il s'agit de l'avenir des collectivités locales, où notre vocation d'homme de dialogue, de concertation et de terrain prend toute sa valeur.

Les maires nous jugeront demain sur notre capacité à leur faciliter une gestion plus efficace de leur commune. Cette gestion s'exerce dans tous les domaines et nécessite des moyens adaptés aux exigences actuelles. Nos grands-pères avaient remarquablement réussi, mais ils avaient pris le temps de réfléchir. La loi de 1884 a mis sept ans à être votée, mais elle a tenu plus d'un siècle malgré les périodes tragiques que notre pays a traversées.

Votre projet, monsieur le ministre, est incomplet et le temps nous a manqué pour l'examiner. Cependant, la commission des lois a fait l'impossible pour combler d'évidentes lacunes.

Je pense, par ailleurs, que le Sénat, grand conseil des communes de France, était tout indiqué pour examiner en premier un texte qui intéresse l'avenir des collectivités locales. Votre prédécesseur avait eu cette amabilité vis-à-vis de notre Haute Assemblée. D'autre part, notre contribution aurait certainement apporté à l'Assemblée nationale des éléments de réflexion appréciables pour un texte qui a la prétention d'être une véritable réforme de société.

Il n'en a pas été ainsi. Je le regrette, mais j'ajoute que le Sénat va proposer de nombreux amendements. Mon vote final dépendra de l'accueil que vous leur réserverez, afin que le texte final soumis à notre délibération soit en conformité avec les principes de rigueur et de clarté que je viens de vous exposer. (*Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P. et de l'U. R. E. I.*)

**M. le président.** La parole est à M. Edgar Faure.

**M. Edgar Faure.** Monsieur le ministre d'Etat, mon intervention à cette tribune ne portera que sur une partie de votre projet, celle qui intéresse les régions.

Je n'ai pas l'intention de traiter vos propositions concernant les départements et les communes, car je ne doute pas que vous entendrez de nombreuses observations émanant de collègues particulièrement compétents, plus que moi sans doute, sur ce sujet. Ce n'est pas que j'en sois ignorant puisque, depuis trente-cinq ans ininterrompus, j'exerce des mandats municipaux et que j'ai longtemps exercé le mandat de président de conseil général. Mais cette compétence sera utilisée par moi dans l'opinion que je formule sur le sujet, à mon avis le plus important, qui est celui des régions.

En effet, pour les autres collectivités, des progrès substantiels ont été accomplis dans les dernières périodes. Parmi les mesures que vous proposez, un certain nombre m'ont paru bonnes ; parmi les réserves que présente la commission, certaines me paraissent dignes d'intérêt. Je souhaiterais d'ailleurs que, dans cette assemblée particulièrement et avec vous notamment, monsieur le ministre d'Etat, une concertation permette d'aboutir à des solutions qui satisfassent tous les élus.

Je parle spécialement de la régionalisation et l'on ne comprendrait pas, vous ne comprendriez pas que je ne vienne pas en parler. En effet, le coup d'envoi de la politique de régionalisation — pour les hommes politiques, le moi n'est jamais haïssable (*Sourires.*) — a été donné par un ministre que vous connaissez bien dans un gouvernement de M. Pierre Mendès France, qui recevait votre collaboration, votre approbation, ensuite poursuivi dans un autre gouvernement qui ne la recevait pas toujours, le mien (*Sourires.*), mais ce n'était pas là un point de divergence et j'avais pensé alors, avec tous ceux qui cherchaient une continuité de l'expansion, des marges nouvelles d'expansion, qu'une de ces marges devait être trouvée dans la politique régionale.

Que l'on me permette un bref rappel historique ! Alors que nous lançons une politique d'expansion économique pour laquelle nous avions fixé des normes ambitieuses, on nous reprochait toujours cette ambition en disant : il s'agit d'un feu de paille, l'expansion s'arrêtera bientôt. Le premier risque que l'expansion s'arrête, c'est précisément quand on croit qu'elle s'arrêtera ! (*Sourires.*)

Circonstance curieuse : j'ai juste en face de moi M. André Morice, qui s'était fait l'avocat de l'expansion. Je lui ai pris son idée, car, en matière politique, il n'existe pas de droits d'auteur !

A ce moment-là, nous avons donc pensé que, si l'expansion marquait des signes d'essoufflement dans des conditions normales, elle avait deux relais possibles : à l'extérieur, l'Europe, le Marché commun — c'est à ce moment-là que cette initiative a été prise — et, à l'intérieur, les régions.

Certaines régions étant moins développées que d'autres, il apparaissait qu'en leur permettant de compenser leur retard, à condition que cela ne soit pas fait par des mesures qui accroîtraient le retard des autres, on pouvait arriver à un avancement de la moyenne générale.

C'est ainsi que nous avons pris successivement les mesures relatives à la planification régionale, à la création des sociétés de développement régional et à ce qui fut l'embryon des comités d'expansion. Par la suite, on a continué, tant bien que mal, dans cette voie. Une chance a été, à mon avis, perdue au moment du référendum du général de Gaulle en 1969. D'autres progrès ont été réalisés en 1972 et, encore récemment, au travers de quelques textes.

Mais il fallait faire un réel bond en avant. J'ai toujours été partisan en politique de la méthode expérimentale, conforme d'ailleurs à la philosophie de Karl Popper que j'exposais récemment dans une autre enceinte. Mais la philosophie expérimentale ne signifie pas que l'on ne procède jamais que par des actions d'ordre homéopathique et infinitésimal. Nous bénéficions déjà d'une assez grande expérience régionale. Par conséquent, le moment est venu où l'on peut vraiment aller de l'avant et, de ce point de vue, je vous apporte mon approbation pour l'avoir fait. Plus particulièrement, j'approuve pleinement la position de principe que vous prenez sur la région collectivité territoriale. Toutes les conséquences ne peuvent pas en être déduites immédiatement, mais il y a là une sorte de vis sans fin. Si, avant de poser les principes, on demande que l'on précise les compétences, à un moment donné, on ne pourra pas préciser les compétences dans l'ignorance des principes.

Il y a donc un moment où le principe doit prendre le pas sur la détermination des modalités. Ce moment, me semble-t-il, est venu. Il importe précisément de le souligner et j'indique à mes collègues, qui, naturellement, peuvent avoir une appréciation différente, que je respecte, que j'attacherai, pour ma part, beaucoup d'importance, à un moment où une nouvelle collectivité territoriale va voir le jour, au fait que nous soyons tous, comme la meilleure des fées qui se puisse concevoir, près de son berceau. (*Sourires.*)

Je me permets d'indiquer, peut-être avec l'idée que je ne suis pas totalement ignorant du droit et même de son histoire, qu'une critique constitutionnelle sur ce point ne me paraît pas fondée.

Sans entrer dans le détail, je rappellerai le principe : pour que la loi constitutionnelle soit supérieure à la loi législative, il faut que soit en jeu un principe qui atteigne à la racine des choses, à la substance des êtres. Le recours constitutionnel, c'est quand on parle de la liberté, c'est quand on parle de l'égalité ; ce n'est pas quand on parle de la région. Or, malgré tout, la collectivité territoriale est un cadre gestionnaire.

A mon sens, nous ne serions pas dans une véritable logique du droit constitutionnel et nous risquerions d'érousser une arme — celle-ci, quelquefois, peut être décisive, à condition qu'elle garde sa force — si nous nous lançons à ce propos dans une discussion, qui pourrait paraître byzantine, pour savoir si la Constitution l'a prévu ou pas, comme cela ou pas tout à fait.

Je vous dirai, à ce sujet, que la définition que vous donnez de la région et qui n'est pas mauvaise m'incitera à vous proposer un amendement à la fois de fond et de forme. En effet — je le dis tout de suite — je souhaiterais que vous détachiez plus nettement l'idée, qui est évidemment incluse dans votre énumération — entité économique, sociale, culturelle et de recherche — que la région est un pôle de l'ensemble politique que constitue la politique de l'emploi, de l'économie dans l'emploi et de la formation ainsi que de l'éducation pour l'emploi.

A ce sujet, je vous demanderai, sinon d'inclure dans ce texte, mais de sortir de son hibernation un article de la loi d'orientation sur l'enseignement supérieur qui avait été voté par cette assemblée à l'unanimité. L'article peut-être le plus intéressant, qui n'a jusqu'à présent reçu le moindre commencement d'application ni beaucoup de signes d'intérêt, créait un conseil régional de l'enseignement, supérieur et de la recherche. D'après votre projet, cela va tout à fait ensemble. Je pense donc qu'il pourrait être utilement repris ou réincorporé ou en tout cas mis en application.

Au cours des dernières années, nous avons observé que la région souffrait de quelques coups de frein qui n'étaient peut-être pas indispensables, notamment par la distinction entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

Permettez-moi de vous narrer une anecdote que beaucoup d'entre vous connaissent déjà. Lorsque j'ai voulu faire un effort particulier dans notre région, que certains ici connaissent bien, pour l'élimination de la brucellose, on m'a dit que ce n'était pas une dépense d'investissement. J'avais alors répondu : Y a-t-il un meilleur investissement que le cheptel ?

Néanmoins, nous avons été obligés de tourner la loi, sans d'ailleurs le moindre scrupule, par une véritable combinaison consistant à prendre à notre charge certaines dépenses qui étaient du ressort des départements, lesquels, à leur tour, voulaient bien assurer le financement de la politique régionale dans un domaine qui relevait typiquement de notre compétence.

On peut donc dépasser ce genre d'obstacle et aller plus loin, mais, à ce sujet, je voudrais, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, faire une réflexion tenant un peu à la philosophie politique de l'ensemble de ce problème.

Lorsqu'on parle de décentralisation, ce que l'on fait couramment, on emploie un terme qui, sans doute, n'est pas injustifié, mais qui ne recouvre pas l'idée principale. L'idée principale en matière régionale n'est pas de créer des centres décentralisés ; c'est de créer des centres rapprochés des besoins, de créer des centres nouveaux. Pourquoi, en effet, la région ? Pourquoi n'en avait-on pas réclamé plus tôt ?

En réalité, la région concerne plus particulièrement des problèmes nouveaux, des problèmes qui ne se posaient pas auparavant, en tout cas pas d'une façon urgente. Ils auraient pu se poser dans une vision plus futuriste, dans une vue d'ensemble.

Le département pouvait très bien maîtriser des problèmes tels que l'adduction d'eau et l'électrification. Où était l'objection ? Il s'en est très bien tiré.

Quant à l'Etat, il pouvait très bien assurer les charges nationales, les missions nationales, la défense nationale, naturellement, la politique étrangère et bien d'autres.

A ce moment-là, toute une catégorie de problèmes n'apparaissaient pas, ne se posaient pas et ce sont ces problèmes — puisque Mme Gros m'écoute, elle sait que je me réfère à un ouvrage qu'elle connaît bien — ce sont ces problèmes, dis-je, qui constituent le phénomène posé à la démocratie dans les temps nouveaux.

Pendant longtemps, les Français, dans leur grande majorité, ont su dès leur plus jeune âge ce qu'ils allaient faire et où ils allaient le faire. Les deux problèmes principaux de l'être moderne, celui de l'activité et celui de la localisation, n'étaient problématiques que pour une faible partie de la population d'un pays, notamment du nôtre ; 80 p. 100 des Français habitaient des zones rurales. Beaucoup étaient agriculteurs et reprenaient l'exploitation familiale. D'autres étaient fils d'artisans, de cordonniers, de commerçants, de restaurateurs, d'hôteliers, de membres des professions libérales, de médecins, etc.

Il y avait bien une partie de la population qui cherchait ou à changer de cadre ou à ne pas suivre la profession paternelle ; comme il n'y avait pas de chômage, les choses s'arrangeaient, en général, pas trop mal. Maintenant, le principal problème du jeune est de savoir quelle sera sa profession et où il l'exercera et, d'abord, s'il pourra en exercer une puisque le chômage pose, en effet, ce problème.

C'est ce qui a conduit certains esprits à s'interroger, non pas sur la justification, mais sur la suffisance de ce qu'on appelle la démocratie formelle. Ceux d'entre nous qui ont vécu la dernière guerre savent bien que la démocratie formelle n'est pas quelque chose de négligeable.

La liberté, le droit de vote paraissent secondaires quand on les a ; mais, en présence des problèmes modernes, il faut bien dire que ce n'est pas suffisant. Il faut un relais démocratique, une participation nationale, et ce relais, c'est justement la démocratie de participation, régionale ou locale d'ailleurs.

L'ensemble de ce projet répond à cette grande idée, car c'est un problème essentiel pour quelqu'un qui entre dans la vie. Chacun doit se faire une vue — en quelque sorte en coulisses — de ce qui est l'intérêt supérieur pour lui. Certains sacrifieront un peu leur préférence professionnelle à leur préférence de genre de vie ; ils voudront vivre au pays et ils savent bien que, pour vivre au pays, il faut qu'ils abandonnent l'idée de certaines professions qui sont incompatibles avec le

génie spécifique de leur région ; ou bien ils subiront une vocation irrésistible et, alors, le pays leur est égal, ils veulent aller n'importe où pour l'accomplir. La plupart du temps, il y a un « mixte », comme aurait dit Aristote, dans cette position psychologique de l'individu sur des choix essentiels. Il cherchera soit le meilleur métier parmi ceux qu'il préfère, soit la région qui lui paraît la plus agréable.

C'est donc là que le cadre régional est nécessaire en premier lieu et pour cette raison, je m'excuse de le répéter, mais certains ne s'en rendent peut-être pas compte ; le cadre de l'optimalité d'existence, c'est la région. Vous pouvez demander à un habitant du Jura d'aller travailler dans le Doubs, il acceptera ; mais si vous demandez à un habitant du Nord de s'installer dans le Midi, c'est tout à fait différent, vous donnez l'impression d'un dépaysement. Le cadre régional évite le dépaysement — et c'est l'essentiel — et cela, le département ne peut pas le faire. On ne peut pas déclarer que l'on vivra toute sa vie dans le département de la Haute-Garonne, par exemple, et ne pas vouloir aller à Toulouse. Ce n'est pas vrai. Cela, on ne peut l'éviter.

On ne peut pas, dans chaque commune, assurer une variété, un éventail de situations convenant à toutes les préférences individuelles, ce qui est possible au niveau de la région.

La collectivité nationale elle-même doit reconnaître au citoyen le droit de ne pas modifier une certaine typologie, un certain attachement, qui est une sorte de patriotisme, certes plus restreint, mais pas du tout incompatible avec un patriotisme plus élevé.

Voilà le motif essentiel de la région, motif plutôt idéal et psychologique, l'autre motif étant opérationnel et absolument concordant.

Pour essayer de créer le maximum de chances d'emplois dans un pays pour ceux qui veulent y rester ou pour ceux qui l'ont choisi — certains peuvent, en effet, avoir la vocation d'aller vivre dans une région autre que la leur — et ce doit être possible — l'Etat d'un côté, le département de l'autre ne sont pas bien placés.

De Paris, l'Etat ne peut pas suivre l'évolution de toutes les régions, alors que dans les capitales régionales on peut l'observer plus facilement. De même le département, très suffisant pour les fonctions que j'ai évoquées tout à l'heure, ne l'est plus pour l'emploi, car il ne coïncide pas nécessairement avec le bassin d'emplois.

Vous me direz : « La région non plus ! » Mais la région correspond au moins à un bassin d'emplois — ou à une grande partie d'un bassin d'emplois — et même parfois à plusieurs et c'est un observatoire adapté. C'est donc le cadre régional qui est nécessaire.

L'utilité principale de la région n'est pas tellement de fournir son avis ou de recevoir de l'Etat des compétences, en réalité, assez secondaires, ni d'apporter un supplément aux distributions départementales, par exemple en disant : « Le département n'a pas fait autant d'adductions d'eau qu'on aurait voulu ; on va en faire un petit peu plus avec la région. »

La vocation de la région est de prendre en charge un ensemble à la fois prospectif et immédiat concernant l'économie régionale — ce qui est social allant avec ce qui est économique — et plus particulièrement, l'étude des possibilités d'emploi, des optimalités d'activité économique et, corrélativement à cette étude, l'orientation des filières d'éducation, de recherche et de formation professionnelle.

C'est pourquoi il est nécessaire que votre observatoire régional de l'économie et de l'emploi soit articulé avec un organisme régional consacré à l'éducation et à la recherche. Je dis « la région », car dans une région horlogère, on fera une recherche horlogère ; dans une région électronique, on fera une recherche électronique. C'est cela la politique nécessaire : politique régionale, politique de planification régionale. On ne peut pas faire une planification départementale ou communale. Il faut faire une planification régionale.

J'ajoute que la planification régionale ne doit pas absorber la planification nationale. Celle-ci apparaît comme un peu au-dessus et comme s'articulant avec la planification régionale.

Voilà comment il faut concevoir cette nouvelle entité, cette nouvelle collectivité territoriale. Cette fonction qu'elle peut seule exercer justifie pleinement qu'elle soit promue au rang que vous avez envisagé pour elle.

Sur les mesures d'application, en dehors de ce que je viens de vous dire sur le conseil régional de l'éducation et de la recherche, je voudrais vous suggérer, monsieur le ministre

d'Etat, d'élargir votre formule de comité régional des prêts. Je pense que vous pourriez envisager, sinon peut-être un conseil régional du crédit, du moins un comité ou un organisme régional dont la compétence ne serait pas limitée aux prêts, mais s'étendrait aux problèmes du crédit, afin notamment d'étudier comment sont distribuées, comment sont orientées les disponibilités de crédit et d'épargne émanant de la région elle-même, afin de vérifier si elles retournent suffisamment vers la population qui les a fournies à l'origine, afin, en un mot, d'examiner l'ensemble du fonctionnement des problèmes de crédit et pas seulement des prêts dans la région.

Enfin, vous avez ouvert aux collectivités territoriales classiques des possibilités d'intervention économique, libérales, mais cependant contrôlées, d'après ce que j'ai vu, afin d'éviter des outrances. Je me demande dans quelle mesure vous ne pourriez pas donner à la région un rôle d'orientation générale, en quelque sorte, et peut-être de contrôle dans ce domaine. Il est normal que, dans la région, on puisse estimer que les réalisations de la commune n'étant peut-être pas l'application d'une bonne idée, il faut lui donner un avertissement — sans immoler, sans doute, cette liberté, qui est d'ailleurs nouvelle et qui ne représente donc pas un droit acquis — et la placer dans un cadre d'articulation et, justement, de planification régionale.

Telles sont, monsieur le ministre, les quelques observations que je voulais vous adresser.

Mais je voudrais formuler encore deux observations. J'ai voulu, au sein du conseil régional de Franche-Comté — mais je n'ai pas pu le réaliser jusqu'ici, excepté une expérience tout à fait limitée et un peu déformée — que la région prenne en main le problème essentiel du premier emploi pour les jeunes. Nous cherchons tous, évidemment, non pas à atteindre tout de suite le plein emploi — il ne faut pas être utopiste — mais à diminuer le vaste sous-emploi auquel nous sommes confrontés.

Le problème est souvent très grave pour les adultes — nous le voyons à travers les drames quotidiens — mais il est particulièrement essentiel pour les jeunes car, selon l'analyse d'Alain — ancêtre du radicalisme — le jeune n'entre vraiment dans sa situation d'adulte que lorsqu'il a commencé d'exercer une fonction productive, une fonction de travail. Nous n'avons vraiment pas le droit de dire à ces jeunes : « Laissez votre adresse, on vous écrira. »

J'avais pensé que la région pouvait elle-même donner des emplois à ces jeunes par une organisation telle que le fonds régional pour l'emploi ou l'association que nous avions créée, qui prendrait la responsabilité d'une rémunération égale au Smic et ensuite les placerait dans des activités publiques ou privées qui offriraient des débouchés. Ce serait là une manière, non seulement de diminuer le chômage des jeunes, mais également d'orienter leurs vocations. En effet, auparavant, le jeune savait souvent dans quelle voie il allait s'orienter. Aujourd'hui, on lui dispense une formation générale et on le laisse un peu au-dessus de la falaise avec un parachute en lui disant : « Vous verrez bien où vous allez atterrir. »

Il serait bon que certains jeunes exercent plusieurs emplois successivement, ce qui leur permettrait d'essayer de déterminer leur vocation en exerçant en partie un emploi à l'extérieur — ils font bien le service militaire — en partie un emploi de bureau. En effet, souvent, c'est en accomplissant un premier travail qu'un jeune s'aperçoit qu'il avait une vocation qu'il ignorait. J'aimerais que votre réforme permette aux régions qui le voudront, de mettre en route ce que j'avais appelé le « service vocationnel du premier emploi ».

Et puis, je crois que la région a également une utilité, celle d'établir des collaborations européennes entre les régions, ce qui ne présenterait aucun danger pour l'intégrité nationale et pour le patriotisme. De cette façon, une marge plus grande de possibilités serait offerte. En effet, quelqu'un qui ne peut pas exercer l'emploi qu'il a choisi dans la région où il se trouve en France sera peut-être tenté de trouver un emploi dans une autre région européenne, au moins pour un temps, ce qui lui permettra de compléter sa culture, son éducation. Il serait bon que les jeunes puissent se déplacer et aller travailler quelque temps dans un pays européen dont ils apprendraient le langage et étudieraient les mœurs. Ils auraient ainsi la possibilité de sortir d'un cadre qui les étouffe parfois. Il faut leur donner un peu plus d'horizon.

Pour conclure, monsieur le ministre, puisque vous présentez un projet qui va dans le sens de mes aspirations, je crois que personne ne me critiquera de vous y rejoindre. (Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique, de l'U. C. D. P., du R. P. R. et de l'U. R. E. I.)

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

**M. Bernard Pellarin.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, mon propos se limitera aux problèmes posés par l'application du titre II de la loi.

En effet, je suis trop un départementaliste fervent pour ne pas porter une grande attention aux propositions relatives à la décentralisation départementale que vous nous présentez et que je voterai.

Sans doute certains peuvent penser que ce projet n'est pas assez précis et demande à être amélioré. D'autres estimeront qu'il aurait suffi d'un texte plus succinct, du type « loi cadre », pour aboutir aux mêmes résultats.

Je pense, pour ma part, que ceux qui auront à appliquer la loi doivent être guidés par une idée fort simple : la décentralisation départementale, dans l'étape que vous nous faites franchir aujourd'hui, c'est la gestion du département par les seuls élus dans un cadre bien tracé : le budget, tout le budget, mais que le budget.

Vous souhaitez à ce propos, monsieur le ministre d'Etat, que le budget 1982 soit déjà préparé par les présidents des conseils généraux eux-mêmes ou du moins en étroite collaboration avec les préfets.

Dans cette perspective rapprochée, mon intervention se limitera, monsieur le ministre d'Etat, à vous poser quelques questions pratiques afin de permettre la présentation d'un budget 1982 dans la ligne de la nouvelle loi et de faciliter la mise en place des structures nécessaires.

Ces questions, qui pourront peut-être vous sembler secondaires, dépassent sans doute le débat dans son aspect politique, mais vos réponses me paraissent très importantes pour les utilisateurs immédiats qui auront, vous vous en doutez, à résoudre des problèmes totalement nouveaux.

Si vous le voulez bien, je souhaiterais évoquer très rapidement les sujets suivants : le devenir du personnel des préfectures, le patrimoine départemental, la situation des services extérieurs et la place du comptable départemental.

Parlons, d'abord, du devenir du personnel des préfectures.

Chacun le sait, ce personnel vit actuellement dans l'inquiétude ; cette appréhension est bien compréhensible et naturelle. L'analyse du fonctionnement actuel d'une préfecture permet de déterminer différentes hypothèses quant à l'affectation future des agents.

Aujourd'hui, en effet, se côtoient dans tous les services des préfectures des agents de l'Etat et du département. Les conseils généraux, à la demande justifiée des préfets, ont souvent créé des postes d'agents départementaux pour améliorer la marche des préfectures.

Il est, cependant, à noter que seuls pouvaient être recrutés par le département des agents de catégorie B, C ou D, à l'exclusion des agents de catégorie A.

Dans ce contexte — et pour le futur — on peut poser comme premier postulat que, normalement, à quelques exceptions près, les nouveaux services du département d'une part, ceux du commissaire de la République d'autre part, pourront être satisfaits par le personnel actuellement en place dans les préfectures.

A partir de là, plusieurs hypothèses peuvent être envisagées.

Première hypothèse : les agents départementaux en place correspondent aux besoins du département.

Cette proposition est parfaitement envisageable, sauf pour les agents de catégorie A qui, théoriquement, font défaut dans le cadre départemental.

Deuxième hypothèse : les agents départementaux sont en nombre insuffisant. Il existe alors deux solutions : ou le département procède à un recrutement de personnel, ou il demande le concours d'agents de l'Etat actuellement en poste à la préfecture.

Ce concours ne pourra être obtenu, semble-t-il, que par trois moyens : soit par détachement réglementaire des agents de l'Etat auprès des collectivités locales, s'ils le demandent ; soit par mise à disposition conventionnelle entre l'Etat et le département, les agents conservant leur statut d'Etat et le département remboursant à l'Etat les salaires correspondants ; soit, enfin, par intégration, à la demande des intéressés, dans le personnel départemental. Une décision ministérielle et réglementaire devra alors permettre ce transfert, cette intégration, car aucun texte ne l'autorise aujourd'hui.

Troisième hypothèse : les agents départementaux en poste sont en nombre supérieur aux besoins des services du département, ce qui signifie, d'ailleurs, qu'ils sont actuellement employés à des tâches d'Etat.

C'est le cas inverse du précédent, mais il ne pourra être résolu que de la même manière. Il convient de noter toutefois que, pour des raisons de mobilité, ou plutôt d'immobilité, beaucoup d'agents départementaux, si ce n'est la totalité, voudront garder leur statut. Ainsi, en pratique, seule la solution de mise à disposition par convention des agents du département auprès des services de l'Etat viendra-t-elle résoudre ce problème qui sera sans doute le plus fréquemment rencontré.

Dans la réalité, on constatera vraisemblablement un panachage de toutes ces solutions, mais il serait souhaitable de rassurer dès maintenant et d'informer le personnel des préfectures sur les possibilités existantes pour régler au mieux sa situation.

J'en arrive au patrimoine départemental. Vous savez que l'article 61 de la loi du 10 août 1871 impose au département de prendre en charge le loyer, le mobilier et l'entretien des hôtels de préfectures et sous-préfectures, alors qu'il n'en est pas de même pour les services extérieurs qui, souvent logés par le département, lui paient un loyer pour les immeubles mis à leur disposition.

Si la loi de 1871 avait rendu obligatoire la prise en charge, par le département, des services du préfet, c'était en juste compensation du fait que le préfet assurait l'exécution des décisions de l'assemblée départementale.

Dans la mesure où la loi décharge le préfet de cette importante fonction, disparaît en même temps le motif principal du logement obligatoire des préfets.

Ma question sera simple : l'Etat va-t-il rembourser au département les prestations qui seront fournies aux services du commissaire de la République ?

Certes, l'article 18 *quinquies* du projet de loi prévoit que, jusqu'à l'entrée en vigueur des lois déterminant la répartition des compétences et des ressources publiques entre l'Etat et le département, les dépenses résultant des prestations fournies actuellement par les départements au fonctionnement de l'administration préfectorale restent à leur charge, et ceci à un niveau qui doit être au moins égal aux crédits inscrits au budget de 1981.

Cette disposition transitoire ne répond pas à ma question qui vous paraîtra plus claire si je prends l'exemple significatif des sous-préfectures.

En effet, le sous-préfet et ses services n'interviennent pas actuellement dans l'exécution du budget départemental et il est évident que la réforme ne fera que confirmer et renforcer cette situation. Or, le département supporte aujourd'hui toute la charge matérielle des sous-préfectures : logement, chauffage, électricité, frais généraux. Il rémunère même une partie du personnel de bureau.

Ces charges lui incomberont-elles toujours ?

J'en viens à la situation des services extérieurs de l'Etat. Les problèmes les concernant se posent d'une manière analogue, mais en fait beaucoup plus complexe.

La question semble réglée s'agissant de la justice. En effet, une circulaire du 7 août 1981 de M. le garde des sceaux aux préfets prévoit qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1982, et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi portant répartition des compétences entre Etat, régions et départements, une dotation spéciale sera attribuée par l'Etat aux collectivités territoriales pour compenser les dépenses de fonctionnement supportées au titre de la justice ainsi que la charge du remboursement des emprunts souscrits pour la construction ou la rénovation des bâtiments judiciaires. Cette dotation est égale au montant des crédits correspondants inscrits au budget des collectivités locales à la date de la publication de la présente loi.

Je suppose donc que les collectivités continueront à régler directement les dépenses et qu'il y a lieu d'inscrire les crédits correspondants, en recettes et en dépenses, au budget départemental.

J'aimerais poser une question subsidiaire : la prise en charge par l'Etat des annuités concernant la construction ou la rénovation des bâtiments judiciaires laisse-t-elle envisager un possible transfert de propriété desdits bâtiments au profit de l'Etat ? Ce serait, d'ailleurs, logique.

Les directions des services vétérinaires connaissent une situation hybride due à des textes désuets — je pense, par exemple, à la loi du 12 janvier 1909 sur les fonctions du vétérinaire départemental — qui ne correspondent plus à leurs tâches actuelles, celles-ci relevant principalement de la police sanitaire.

Si les laboratoires des directions des services vétérinaires pourront continuer à être gérés par le département, qu'en sera-t-il des services eux-mêmes ? J'ajoute que, dans presque tous les départements, ces derniers sont logés et pris en charge de la même façon que les préfetures.

Par ailleurs, l'avenir des directions départementales de l'équipement constitue sans doute avec celui des D.D.A.S.S. l'un des problèmes les plus épineux.

Faut-il ou non rétablir le service vicinal supprimé par le gouvernement de Vichy le 15 octobre 1940 ? Les avis sont très partagés, car il est bien évident que la D. D. E. se taille une part importante du budget départemental, sinon la plus substantielle en charge nette. Est-il toutefois souhaitable, pour l'efficacité du service de fractionner les tâches suivant la nomenclature des routes ?

Si l'on examine ce qui se passe actuellement pour la gestion de la voirie communale, que constate-t-on ?

Certaines communes, principalement les communes urbaines, ont déjà créé leurs propres services techniques et n'ont que peu de rapports avec les services de l'équipement. Les autres, c'est-à-dire la quasi-totalité des communes rurales, font confiance à la direction de l'équipement qui assume ainsi l'entretien des réseaux routiers communaux.

Voilà donc deux systèmes totalement différents, mais qui ont le mérite d'exister.

Pourquoi ne pas donner aux départements la possibilité de choix que possèdent actuellement les communes ? Ceux qui voudront créer un service vicinal pourront le faire, les autres passant des conventions de prestations de services avec la D. D. E.

De toute manière, le véritable contrôle sera effectué par l'ordonnateur qui ne pourra être qu'un élu.

Le budget de la direction départementale de l'action sanitaire et sociale paraît à coup sûr très complexe du fait de sa nomenclature, mais, paradoxalement, il est fort clair. La répartition des crédits entre l'Etat, le département et les communes, si elle peut être remise en cause pour la part de chacun, constitue un système qui a le grand mérite d'être unitaire, c'est-à-dire de traduire sur le plan financier l'étroite imbrication des besoins constatés sur le terrain et la nécessaire complémentarité des réponses susceptibles d'être apportées. Plutôt que de créer de nouvelles frontières, dont on imagine facilement les inconvénients sur le plan des lacunes et des doubles emplois qu'elles ne manqueraient pas d'entraîner, ne vaudrait-il pas mieux consacrer cette unité sous l'égide du département et concilier à ce niveau les grandes options nationales avec les indispensables adaptations aux différentes situations locales ?

La direction du service des archives départementales, enfin, conserve, de par sa vocation, un important patrimoine départemental.

Le personnel dépend pour partie du ministère de la culture — archiviste départemental, documentaliste — et pour partie du département. Les locaux appartiennent au département et le service est pris en charge de la même façon que les préfetures sur le plan du fonctionnement.

Je pense que ce service doit entièrement revenir au département, le personnel technique — archiviste et documentaliste — étant mis à sa disposition par le ministère de la culture.

En ce qui concerne la place de l'agent comptable, l'article 38 du projet de loi prévoit que le comptable du département est un comptable direct du Trésor ayant qualité de comptable principal et ne pouvant être chargé des fonctions de comptable de l'Etat. En revanche, cet article ne précise pas le lieu d'implantation dudit comptable.

Il paraît indispensable que les bureaux de ce comptable soient inclus dans l'hôtel du département. En effet, la quasi-totalité des départements se sont dotés d'un centre informatique de gestion où figure déjà la comptabilité de l'ordonnateur. Celle du comptable pourra sans difficulté s'y greffer, ce qui permettra une simplification certaine au plan de la manipulation des documents et, simultanément, un raccourcissement substantiel des délais de paiement des dépenses du département. Le service informatique pourra également permettre de suivre au jour le jour le trésorerie du département, ce qui n'est malheureusement pas le cas actuellement où, bien souvent, le comptable doit la déterminer par des moyens manuels. Enfin, les services de l'ordonnateur et ceux du comptable étant très voisins, cela ne pourra que renforcer l'indispensable concertation qui doit exister entre eux.

Monsieur le ministre d'Etat, les réponses que vous pourrez faire à ces différentes questions seraient bénéfiques pour la mise en place de l'exécutif départemental et, d'avance, je vous en remercie. (Applaudissements sur les travées de l'U. R. E. I., de l'U. C. D. P. et du R. P. R.)

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

**M. Jean Ooghe.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, comme l'a déjà souligné M. Marcel Rosette, les sénateurs communistes soutiennent loyalement et résolument le projet de loi gouvernemental relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, et ce pour trois raisons essentielles.

Première raison de cette attitude favorable : les sénateurs communistes retrouvent avec satisfaction, dans le texte proposé par le Gouvernement et amendé par l'Assemblée nationale, des idées essentielles, des propositions fondamentales qu'ils ont défendues dans le passé, notamment en 1978, 1979 et 1980 à l'occasion du débat sur le projet giscardien de réforme des collectivités locales.

Que l'on me permette quelques brèves citations qui en portent témoignage. Ainsi, le 20 juin 1978, dans la discussion générale, déclarions-nous à cette même tribune : « De nos jours, une véritable autonomie communale exige que deviennent exécutoires, de plein droit et immédiatement, les décisions des conseils municipaux. Pour cela, il faut briser chacune des dispositions qui enserrant la liberté et l'initiative communale dans une tutelle souvent tatillonne et bureaucratique. »

Nous ajoutions : « Il faut donc écarter les contrôles de plus en plus exorbitants des différentes administrations qui, pour le moindre prétexte, pour le détail le plus anodin, bloquent les dossiers, en retardent l'instruction et désespèrent souvent les meilleures énergies, notamment dans les petites communes, placées sous la dépendance quasi totale de l'administration.

« Aussi proposons-nous la suppression de la tutelle préfectorale. »

Nous précisions encore : « De plus nous proposons que le rôle du représentant du Gouvernement dans le département se limite au seul contrôle de la légalité des décisions, les tribunaux administratifs étant désormais les seuls habilités à annuler une décision du conseil municipal. »

Le 17 avril 1980, nous réaffirmions à nouveau, à cette même tribune, nos conceptions à propos de l'institution préfectorale. Nous indiquions : « C'est le préfet qui, en fait, a tout pouvoir dans la vie du département. Il domine totalement le conseil général, puisque c'est lui qui détient le pouvoir d'initiative ; on ne peut pas discuter en dehors des rapports présentés par le préfet. Il dispose ensuite du pouvoir d'exécution.

« La position des communistes est bien connue en la matière et elle est très claire. Nous sommes pour donner au conseil général, à son bureau et à son président, les pouvoirs de l'exécutif du département. »

Hier, ces idées novatrices s'étaient heurtées à un rejet quasi catégorique de la part de l'ancien gouvernement ainsi que de la majorité du Sénat. Aujourd'hui, le projet gouvernemental reprend, pour l'essentiel, des idées, des propositions que nous défendions et je m'en réjouis.

J'en arrive ainsi à la seconde raison de notre soutien, raison majeure, s'il en est, car elle s'enracine dans le contenu même du texte du Gouvernement. C'est, en effet, avec la plus grande satisfaction que nous prenons acte de la suppression de la tutelle sur nos collectivités locales. Comme nous l'avions préconisé, les décisions des conseils municipaux deviendront, dès l'an prochain, immédiatement exécutoires. Autrement dit, pour la première fois depuis un siècle, les communes s'administreront enfin librement, en dehors de toute tutelle.

C'est avec la même satisfaction que nous soutenons un projet de loi aux termes duquel les conseils généraux disposeront de leur exécutif, ainsi d'ailleurs que les régions devenues collectivités territoriales de plein droit.

C'est en toute logique avec nous-mêmes, avec le combat que nous n'avons cessé de mener pour des collectivités locales majeures et entreprenantes, que nous soutenons les dispositions principales de cette loi de décentralisation qui consacre, comme nous le souhaitons, une étape marquante de liberté et de progrès pour les communes de France.

Enfin, une troisième motivation, sans doute la plus importante de toutes, commande l'attitude positive des sénateurs communistes. Je m'explique. A nos yeux, la qualité principale, la

raison d'être d'une véritable décentralisation, c'est d'enlever des pouvoirs à un Etat hypertrophié, à cet Etat centralisé à l'excès, pour les donner à des assemblées élues plus proches des problèmes et, surtout, plus proches des citoyens, leur permettant ainsi d'être effectivement associées aux affaires qui les concernent.

Qu'il me soit permis, à ce propos, d'imaginer le nouveau paysage de la vie communale après la décentralisation. Dès l'an prochain, c'est évident, les élus locaux disposeront de droits accrus. Les habitants de nos villes ne pourront pas ne pas voir, dans ces nouveaux pouvoirs, des capacités nouvelles d'action, et en conséquence, au plan local, le dialogue entre ce que j'appellerai les gouvernants et les gouvernés prendra inévitablement et fort heureusement une autre dimension.

Je suis convaincu, ainsi d'ailleurs que mes collègues du groupe communiste, que la décentralisation favorisera une participation croissante, à la fois critique et responsable, des citoyens à la vie communale, et pas seulement tous les six ans, c'est-à-dire une participation que, pour notre part, nous souhaitons permanente, une participation des citoyens disposant d'un pouvoir quasi-quotidien d'intervention, de choix, de décision sur les affaires locales et de contrôle sur l'action des élus.

En bref, pour les sénateurs communistes, instaurer la décentralisation et la soutenir, c'est, en fait, bien servir la démocratie et la liberté.

J'ai souligné avec force, mes chers collègues, le soutien loyal et actif du groupe communiste au projet gouvernemental. Nous souhaitons toutefois, monsieur le ministre d'Etat, pouvoir l'amender autant que faire se peut, c'est-à-dire l'améliorer pour qu'il prenne mieux en compte les besoins, les droits, les intérêts de nos collectivités territoriales.

Dans cet esprit, nous avons déposé un certain nombre d'amendements, en nombre limité cependant — je le précise — car nous refusons, pour notre part, de cautionner toute manœuvre de retardement...

**M. Guy Schmaus.** Très bien !

**M. Jean Ooghe.** ... mais aussi parce que certaines de nos propositions ont été acceptées par vous-même, monsieur le ministre d'Etat, et intégrées au texte gouvernemental lors du débat à l'Assemblée nationale.

Cela étant précisé, nous souhaitons plus spécialement apporter notre contribution pour faire inscrire dans la loi le droit pour les collectivités locales d'intervenir en matière économique.

A la différence de beaucoup de sénateurs qui composent la majorité de cette assemblée, nous nous prononçons clairement pour l'intervention des communes, des départements, de la région, en matière économique.

Qu'on me permette de dire qu'en ce domaine un retard considérable est à rattraper. Pour des raisons évidentes de classe, l'économie était jusqu'ici considérée comme un domaine tabou. Une telle situation était particulièrement anachronique car, enfin, la ville n'est-elle pas par excellence le lieu naturel qui regroupe habitat et moyens de production ? Plus encore, le maintien d'activités économiques ou la création d'entreprises ne déterminent-ils pas, en fin de compte, le destin de nos localités ? Qui peut nier que les fermetures d'entreprises auxquelles nous avons assisté ces dernières années ont eu des conséquences parfois désastreuses pour l'équilibre de certaines cités atteintes de plein fouet dans leur substance, pour ne pas dire dans leur devenir ? Les exemples sont nombreux de communes aux prises avec les disparitions d'entreprises ou les licenciements massifs.

S'opposer à l'intervention des communes au plan économique ou s'en effrayer, comme semble le faire la commission des affaires économiques et du plan du Sénat, c'est, en fait, refuser le défi qui nous est lancé par les conditions actuelles du développement économique, technique et social.

Une telle attitude frileuse et conservatrice est particulièrement regrettable alors que nous vivons une époque où l'économie domine toute la vie sociale.

Or, chacun le sait, la capacité d'une institution politique, quelle qu'elle soit, se définit essentiellement par les pouvoirs effectifs dont elle dispose dans la réalité sociale.

De ce point de vue, comment prétendre défendre les intérêts de nos collectivités si l'on met hors de la portée des communes le droit d'intervenir dans la vie économique ? Pour ce qui nous concerne, la réponse est catégorique : nous approuvons le droit des communes à l'intervention en matière économique.

Plus encore, monsieur le ministre, nous interviendrons, au cours de la discussion des articles du projet, avec la volonté d'améliorer et de préciser le texte, mais, dès maintenant, je voudrais souligner quelques grandes préoccupations du groupe communiste à ce sujet.

D'une part, nous souhaitons que l'intervention des travailleurs dans le domaine économique se développe et s'accompagne d'un droit réel d'intervention des collectivités territoriales. De ce point de vue, nous soutenons et encourageons la création de comités locaux de l'emploi.

D'autre part, nous voulons que les collectivités locales — communes, départements et régions — puissent légalement agir pour empêcher des fermetures d'entreprises, des licenciements et, le cas échéant, favoriser la création d'emplois.

Dans le même esprit novateur, nous continuons à proposer qu'aucune fermeture d'entreprise ne puisse être autorisée sans consultation préalable des conseils municipaux concernés.

Pour autant, monsieur le ministre d'Etat, nous ne perdons pas de vue les inextricables difficultés financières dans lesquelles la politique d'austérité, de transfert de charges, du gouvernement précédent a plongé nos communes et nos départements.

C'est pourquoi nous considérons, premièrement, que pour les entreprises en difficulté, tous les concours d'Etat doivent pouvoir, en priorité, être réunis pour établir un plan de sauvegarde de l'outil de production, plan dans lequel la volonté de reconquérir le marché intérieur sera la donnée essentielle.

Pour les petites et moyennes entreprises, si, après contrôle, une aide de l'Etat s'avère nécessaire, celle-ci doit être apportée par les comités départementaux de financement des entreprises — Codéfi —, lesquels devraient, selon nous, contrôler soigneusement l'utilisation du fonds spécial d'adaptation industrielle. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous proposons que les Codéfi soient démocratisés et composés, pour partie, d'élus des collectivités locales aux côtés des représentants des travailleurs.

Deuxièmement, afin de rendre l'action des collectivités locales aussi efficace que l'exige la lutte prioritaire pour l'emploi, nous proposons que les communes puissent disposer de moyens d'observation économique leur fournissant des informations objectives sur la réalité des difficultés de telle ou telle entreprise, plus généralement sur la situation de l'emploi.

Troisièmement, nous considérons que les conseils municipaux doivent pouvoir demander l'attribution de prêts auprès de différents organismes comme le F.D.E.S. — fonds de développement économique et social — ou le C.I.A.S.I. — comité interministériel pour l'aménagement des structures industrielles — en faveur des entreprises en difficulté, prêts destinés avant tout à engager des investissements nécessaires à la sauvegarde et à la poursuite de l'outil de production.

Quatrièmement, nous souhaitons que des garanties sérieuses soient données quant à l'utilisation des fonds publics versés à telle ou telle entreprise, étant entendu que ces fonds devraient, en règle générale, être réservés aux investissements nouveaux et utilisés avant tout pour maintenir ou créer des emplois.

A cet égard, nous proposons qu'un commissaire aux comptes soit désigné par le conseil municipal concerné avec pour mission de contrôler l'utilisation des fonds publics.

En résumé, nous voulons, par ces propositions, donner des droits nouveaux aux communes afin de leur permettre de participer aussi efficacement que possible à la lutte contre le chômage et pour la création d'emplois.

Les sénateurs communistes conçoivent les possibilités nouvelles qu'ils proposent de donner aux collectivités locales comme autant d'appuis nouveaux aux luttes légitimes que mènent les travailleurs contre certaines attitudes de patrons qui continuent la vieille politique de licenciements et d'exportation de capitaux.

Cette démarche en matière économique, nous l'effectuons les yeux grands ouverts sur les réalités auxquelles sont confrontées nos collectivités locales.

Dans cet esprit, qu'il me soit permis, monsieur le ministre d'Etat, de me faire l'écho des préoccupations et — pourquoi ne pas le dire ? — des inquiétudes de la grande masse des maires et des élus locaux à propos des problèmes financiers.

Nous y reviendrons, bien sûr, à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 1982, et plus spécialement lors de la discussion de votre budget. Mais, sans attendre, je veux attirer votre attention et celle du Gouvernement sur la nécessité

absolue, selon nous, de faire en sorte que l'aide de l'Etat aux collectivités locales, sous la forme notamment de la dotation globale de fonctionnement, connaisse, en 1982, une progression réelle — je dis bien : réelle — supérieure à l'inflation.

Je le répète : nous approuvons, monsieur le ministre d'Etat, votre démarche progressive dans la réalisation de la réforme des collectivités locales. Pour autant, nous croyons que, dès 1982 et en dépit de l'héritage désastreux laissé par le Gouvernement précédent, doit s'amorcer une première redistribution des ressources publiques entre l'Etat et les collectivités locales. Un tel effort nous paraît nécessaire si l'on veut, comme le souhaite le Gouvernement et comme nous le pensons nous-mêmes, que les communes et les autres collectivités locales prennent leur part dans la création d'emplois nouveaux, participent, en ce qui concerne leur personnel, à l'effort de réduction du temps de travail sans réduction de salaire et, enfin, accroissent leurs investissements.

Tel est le souhait ardent que je formule avant de conclure, en réaffirmant que les sénateurs communistes soutiendront résolument et loyalement le projet gouvernemental.

En agissant de cette façon responsable, nous nous comportons comme l'une des composantes à part entière de la nouvelle majorité, désireux que nous sommes de bien servir les intérêts de nos collectivités locales et de nos concitoyens et, plus généralement, de contribuer au renouveau. (*Applaudissements sur les travées communistes et socialistes. — M. Didier applaudit également.*)

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

**M. Georges Repiquet.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, c'est sans doute un banalité de constater que le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est un projet de toute première importance puisqu'il engage l'avenir institutionnel de notre pays.

C'est sans doute une évidence puisque M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, est également ministre de la décentralisation et n'a pas manqué de rappeler, en maintes occasions, que ce serait là le grand projet du septennat.

Mais comment expliquer, alors, que des questions aussi fondamentales que celle de la répartition des compétences entre Etat, régions, départements et communes ne soient pas réglées par ce texte, ou encore qu'il ne soit dit mot ni de la répartition des ressources financières entre les collectivités territoriales, ni de l'organisation de la collectivité locale nouvellement créée : la région.

Ces lacunes étonnent beaucoup de Français et les font douter du bien-fondé même de ce grand débat.

Plus encore que les lacunes, les incertitudes gouvernementales, en ce domaine comme en bien d'autres, les hésitations, les contradictions et les reniements de ceux qui sont aujourd'hui à la tête de l'Etat inquiètent nos concitoyens et, au premier chef, ceux d'entre eux dont le sort n'est pas réglé par ce projet, ceux d'entre eux qu'on laisse dans l'incertitude institutionnelle, ceux d'entre eux pour qui le destin balance encore en réservant à d'autres lois le soin de définir ultérieurement le statut qui sera désormais le leur : je veux parler des Français d'outre-mer.

Aurai-je la cruauté de rappeler que le secrétaire d'Etat aux départements d'outre-mer avait solennellement affirmé, voilà à peine quatre mois de cela, à Saint-Denis-de-la-Réunion, que le projet du Gouvernement était de mettre en place, partout, la même décentralisation ?

Permettez-moi de citer M. Emmanuelli : « Après en avoir référé auprès du Premier ministre, M. Pierre Mauroy, et du ministre de l'intérieur, M. Gaston Deferre, cette loi s'appliquera à l'ensemble des départements français, c'est-à-dire aux départements métropolitains, et, pour ceux qui auraient encore des doutes, aux départements d'outre-mer. »

Ces propos, avec le recul du temps, ne manquent pas — avouez-le — de quelque sel, et une telle attitude serait divertissante si elle ne mettait malheureusement en cause l'avenir de milliers de Français.

Vous avez su, monsieur le ministre, non sans habileté, instaurer un certain climat de confiance auprès des électeurs d'outre-mer lorsque cette confiance vous était nécessaire. Mais, cette dernière, je déplore que vous n'hésitez pas à la trahir aujourd'hui.

Qu'est-il, en effet, advenu des promesses que vous faisiez alors ? Quelle est aujourd'hui, dans ce texte, la traduction des engagements passés ?

Laissez-moi, mes chers collègues, vous donner lecture de l'article 1<sup>er</sup> de ce projet de loi qui, une fois énoncé le principe de libre administration des communes, des départements et des régions, dispose, dans son dernier alinéa : « En ce qui concerne les départements d'outre-mer, la présente loi s'applique jusqu'à la promulgation de lois adaptant ses dispositions à la spécificité de chacune des collectivités concernées. »

Je tiens à dire, ici, à la décharge du Gouvernement, que, dans sa rédaction initiale, le projet se bornait à poser le principe général de libre administration de toutes les collectivités territoriales sans prévoir aucun cas particulier.

Un premier amendement — l'amendement n° 3 modifié par le sous-amendement n° 42 adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale — prévoyait que cette loi s'appliquerait dans les départements d'outre-mer comme en métropole pour ses dispositions relatives aux départements et aux communes, seules les dispositions régionales étant susceptibles de faire l'objet de mesures d'adaptation compte tenu des spécificités propres à chacune des collectivités concernées.

Cette rédaction aurait emporté encore notre adhésion car, dans sa philosophie même, elle aurait consacré le maintien d'un cadre départemental et communal identique à celui en vigueur en métropole et, comme telle, aurait respecté l'unité institutionnelle nécessaire à la sauvegarde de l'unité de la République. L'adaptation, par ailleurs, du cadre régional à la situation propre de chaque département d'outre-mer pouvait, en effet, trouver sa justification dans l'existence de particularismes locaux géographiques, économiques ou sociaux que nul ne songerait sérieusement à nier.

Mais la dernière mouture de votre projet, dans les termes où il a été adopté par l'Assemblée nationale et nous est soumis maintenant, est beaucoup plus inquiétante car elle remet en cause ce à quoi les Français d'outre-mer sont le plus attachés.

En refusant de garantir le maintien du statut départemental outre-mer, le projet de décentralisation compromet l'unité institutionnelle du pays et l'égalité des Français qui en est le corollaire.

Il n'est pas question, mes chers collègues, de contester ici l'utilité d'une certaine décentralisation, mais seulement la façon dont cette action est conçue et sera engagée. En effet, ce serait une grave erreur de ne pas voir que ce projet est fondamentalement vicié par une confusion lourde de conséquences entre décentralisation administrative et décentralisation politique ; c'est là notre vrai problème.

La première, la décentralisation de type administratif, procède — il faut le reconnaître — d'un souci louable de bonne administration et donne à des instances locales — communes, départements, régions — plus proches de l'administré et des réalités quotidiennes, davantage de compétences et un pouvoir administratif de décision plus étendu.

Au contraire, la seconde, la décentralisation de type politique — et c'est la vraie nature du projet qui nous est soumis — relève d'une conception non pas unitaire mais fédérative de l'Etat. Elle ouvre grand la porte à toutes sortes d'excès en faisant des assemblées locales le lieu de convergence des combinaisons de partis, des idéologies et des démagogues. Faut-il dire aussi que ce défaut serait plus grave encore si, d'aventure, dans les départements d'outre-mer, conseil général et conseil régional se trouvaient fondus en une assemblée unique élue à un mode de scrutin proportionnel, détenant en ses mains la quasi-totalité des pouvoirs ?

C'est une règle bien établie, pourtant, que le bon fonctionnement de la démocratie suppose l'existence de contre-pouvoirs, c'est-à-dire une répartition judicieuse des pouvoirs.

Au contraire, en ôtant un pouvoir réel de contrôle au délégué du Gouvernement dans la région ou le département, ce projet supprime tout moyen d'empêcher les assemblées locales de déborder de leurs compétences économiques et sociales — comme elles en auront fatalement la tentation — pour pénétrer sur le terrain institutionnel et politique, s'ériger en véritable pouvoir régional et reconstituer ainsi les anciennes féodalités qui s'opposaient jadis au pouvoir central.

Dès lors, mes chers collègues, n'en doutez pas, ce nouveau pouvoir régional ne pourra se faire que contre l'Etat, c'est-à-dire contre la République, par une rupture de l'unité politique de notre pays. C'est ce danger qu'il nous faut à tout prix conjurer, notamment en ce qui concerne les départements d'outre-mer. Car leur situation est nécessairement plus précaire : éloignés de la métropole, ils sont l'objet de bien des convoitises dans un monde déstabilisé, en proie aux hégémonies, aux impérialismes, aux fanatismes politiques et religieux.

Nous n'avons pas le droit, et le Gouvernement n'a pas le droit non plus, de mettre en cause la solidité des liens qui unissent les départements d'outre-mer à la métropole. Je tiens à dire ici que l'on s'alarme, à la Réunion et ailleurs, de voir à certains indices, et sans que cela soit jamais dit clairement, que les départements d'outre-mer semblent déjà ne plus relever du droit commun.

Ainsi, l'on s'inquiète que seuls les préfets de ces départements n'aient pas reçu d'instructions en vue d'un redécoupage cantonal, dans la perspective du prochain renouvellement des conseils généraux.

La Martinique et la Guadeloupe, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Guyane et la Réunion ne seraient-ils déjà plus des départements? Je vous pose clairement, monsieur le ministre d'Etat, la question suivante : procéderez-vous à un redécoupage cantonal dans nos départements?

Ce que je veux dénoncer ici, mes chers collègues, c'est l'hypocrisie et l'inconséquence d'une attitude gouvernementale qui voudrait voir plier les réalités sous le joug aveugle de l'idéologie.

Or la première de ces réalités, c'est l'attachement, sans cesse réaffirmé, des populations d'outre-mer au statut départemental, car c'est un statut qui a fait ses preuves, un statut qui a permis en quelques décennies le développement économique et le progrès social de ces terres lointaines, un statut qui, aujourd'hui, reste le meilleur gage d'un avenir de liberté et de progrès que la nation française puisse donner aux Français d'outre-mer. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. C. D. P. et de l'U. R. E. I.*)

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

**M. Louis Longequeue.** Monsieur le ministre d'Etat, il n'est pas dans mon intention de revenir sur les dispositions du projet de loi que vous nous présentez. Tant à l'Assemblée nationale que dans cette enceinte, vous avez entendu de nombreux orateurs qui ont longuement analysé et commenté les différents articles de ce texte.

Vous savez que l'ensemble des élus socialistes, et plus particulièrement, parmi eux, ceux qui détiennent des responsabilités dans les villes, les départements ou les régions, se sont vivement réjouis à la lecture de ces propositions qui aboutiront à une réelle décentralisation. Ils sont d'autant plus satisfaits qu'ils gardent le souvenir d'un projet récent qui avait été préparé par le précédent gouvernement et qui, en fait, n'aurait pas réglé les problèmes essentiels posés aux administrateurs locaux.

Un pas décisif va être franchi avec l'élection des conseils régionaux au suffrage universel et la reconnaissance du droit des élus à préparer et exécuter les décisions qu'ils prennent au nom de la population qu'ils représentent.

Ce sera, monsieur le ministre, une victoire de la démocratie sur un dirigisme trop souvent arbitraire et il faut la saluer à sa juste valeur.

J'ajoute, car cela me paraît essentiel et trop souvent oublié, qu'il s'agira aussi d'une victoire de l'Etat sur lui-même. Il était, en effet, devenu urgent de restaurer l'autorité de l'Etat en lui rendant son rôle prééminent pour la gestion des domaines essentiels à la vie et à l'unité de la collectivité nationale. Il était temps que l'Etat ne soit plus englué dans la gestion d'affaires locales ou particulières, quelle que soit au demeurant leur importance, mais au travers desquelles se diluait son autorité.

Combien de fois, monsieur le ministre, au cours des dernières années, l'Etat n'est-il pas apparu bien davantage comme le protecteur d'intérêts particuliers et non plus le garant de l'intérêt général? Je m'étonne que ceux qui s'élèvent aujourd'hui contre votre projet au nom de l'autorité de l'Etat n'aient pas les yeux suffisamment ouverts pour se rendre compte de cette réalité.

J'ai lu et entendu dire que la tutelle préfectorale ne s'exerçait plus depuis longtemps et que, de fait, les collectivités locales s'administraient déjà librement sous le regard bienveillant et grâce à l'aide attentive des représentants de l'Etat.

J'observe toutefois que ceux qui soutiennent cette thèse se retrouvent tous — coïncidence curieuse — dans le camp de l'ancienne majorité.

**M. Félix Ciccolini.** Très bien !

**M. Louis Longequeue.** Il est vrai que, pour eux, la tutelle était bien légère et constituait même parfois, il faut le dire, un appui pour combattre les élus de l'ancienne opposition.

**Mlle Irma Rapuzzi et M. Félix Ciccolini.** Très bien !

**M. Louis Longequeue.** Mais chacun de ces derniers pourrait sans difficulté citer de multiples exemples où son action a été réellement entravée par un exercice partisan du droit de tutelle.

En tant que maire de Limoges, j'en ai fait personnellement l'expérience. Je ne citerai que de très brefs exemples.

C'est ainsi qu'ayant sollicité, en 1966, une déclaration d'utilité publique pour l'élargissement d'une rue devant desservir une zone à urbaniser en priorité de 5 000 logements, le préfet de l'époque, sans aucune raison administrative, ne donna pas suite à la demande du conseil municipal en dépit de rappels réitérés, interrompant ainsi pendant une longue période les travaux d'aménagement.

Le même préfet refusa de transmettre à l'autorité centrale une délibération du conseil municipal acceptant un échange compensé entre la ville et le ministère des armées, échange compensé souhaité d'ailleurs par ce ministère. Il « omit » également de transmettre aux ministères compétents un certain nombre de délibérations importantes du conseil municipal. Je n'ajouterai pas d'autres exemples et pourtant je pourrais ouvrir des dossiers qui sont maintenant pesants.

**M. Félix Ciccolini.** Très bien !

**M. Louis Longequeue.** Le projet de loi en discussion aujourd'hui donnera véritablement aux collectivités territoriales la possibilité de s'administrer librement et d'échapper éventuellement à l'arbitraire du pouvoir central et de ses représentants.

Je me félicite aussi, monsieur le ministre, que le Gouvernement que vous représentez ne soit pas tombé dans la facilité de ses prédécesseurs qui ont trop souvent abusé de la loyauté de ses fonctionnaires pour leur faire jouer un rôle qui ne convient ni à leurs qualités, ni à leur sens de l'Etat.

Désormais, les forces vives de notre pays pourront librement exercer leur action et témoigner de leur esprit d'initiative sur les lieux mêmes où ils vivent et d'où ils tirent le plus souvent l'énergie qui les anime. C'est là une chance pour la France, au moment où elle a besoin de rassembler tous ceux qui veulent son progrès.

Mais je souhaite, monsieur le ministre, attirer tout spécialement votre attention sur le fait que les compétences et les responsabilités nouvelles données aux régions, aux départements et aux communes ne pourront être exercées pleinement par les élus que si les collectivités territoriales disposent des moyens nécessaires pour y faire face.

Bien entendu, ces moyens sont tout d'abord d'ordre financier, mais je serais tenté de dire, bien que cela puisse paraître paradoxal, que ce sont les plus faciles à résoudre. Donner aux collectivités locales les moyens financiers pour accomplir leur mission nouvelle est un problème de volonté politique et je ne doute pas que le Gouvernement de la République, comme vous-même, monsieur le ministre d'Etat, aient cette volonté.

**Mlle Irma Rapuzzi et M. André Méric.** Très bien !

**M. Louis Longequeue.** Le problème des moyens en hommes, c'est-à-dire celui de l'ensemble du personnel administratif et technique qui travaillera demain pour le compte des collectivités locales — surtout des régions et des départements — me paraît beaucoup plus redoutable.

Des décennies de traditions centralisatrices ont creusé un réel fossé entre les administrations de l'Etat, qu'il s'agisse des services centraux ou des services extérieurs, et celles des collectivités locales. Une tradition vieille de plusieurs siècles fait qu'aux yeux des Français l'idée de service public se confond avec celle du service de l'Etat.

Depuis qu'existent de grandes écoles ou qu'ont été institués les corps au sein desquels se recrutent les fonctionnaires appelés à encadrer et à animer l'administration de notre pays, c'est vers les fonctions d'Etat qu'ils se sont exclusivement tournés. Or n'avons-nous pas besoin maintenant, encore plus qu'hier, dans nos régions, nos départements et nos communes, de cadres administratifs et techniques dont le niveau de formation soit équivalent à celui des fonctionnaires d'Etat et dont les carrières puissent se dérouler dans les mêmes conditions de rémunération et d'avancement?

Je sais bien que, dans un premier temps, des procédures de détachement de fonctionnaires d'Etat auprès des collectivités locales pourront être très largement utilisées, mais mon senti-

ment est que l'on ne peut trouver là qu'un palliatif provisoire car il est inévitable que les fonctionnaires qui resteront rattachés à leur administration d'origine pour le déroulement de leur carrière conserveront, au travers de ce lien hiérarchique, un lien de dépendance à l'égard des administrations centrales.

Dans la fonction publique, au moins autant que dans le secteur privé, l'autorité appartient de fait à la personne qui a les pouvoirs de nomination et d'avancement. Il est donc indispensable que, très vite, les exécutifs élus disposent d'un pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des agents qui travaillent pour le compte de la collectivité et dont ils sont responsables. Il est bien entendu également nécessaire que les fonctionnaires locaux aient les mêmes garanties statutaires que les fonctionnaires d'Etat et qu'ils soient à égalité avec ceux-ci et protégés contre tout arbitraire.

Ce que je souhaite, monsieur le ministre, c'est que demain les jeunes qui sont attirés par le service public et désirent y consacrer leur vie professionnelle puissent, de façon identique et en parfaite égalité, exercer leurs compétences, soit dans une administration d'Etat, soit dans une administration décentralisée. Il faut aussi une formation commune qui facilite le dialogue permanent qui devra s'établir entre eux pour la gestion des affaires publiques.

A cet effet, ne convient-il pas d'envisager l'institution d'une véritable fonction publique locale fondée sur les mêmes principes que la fonction publique d'Etat et de niveau équivalent ? Les collectivités locales et les établissements publics locaux bénéficieraient ainsi du cadre juridique indispensable pour disposer du personnel dont ils ont besoin.

Telles sont, monsieur le ministre, les quelques observations que je souhaitais présenter. Je conclurai en rappelant qu'au moment où la priorité absolue du Gouvernement est la lutte contre le chômage, il est particulièrement urgent de donner enfin aux collectivités locales les moyens d'assumer leurs responsabilités.

Nous savons, en effet, que les besoins des populations, plus particulièrement ceux des populations urbaines, en équipements de quartiers, en prestations individuelles ou collectives, en éléments d'accompagnement du « cadre de vie », sont encore considérables.

Il y a là, j'en suis convaincu, l'occasion de créer des emplois nombreux et utiles. Dans la mesure de leurs moyens, les collectivités locales sauront certainement la saisir. (*Applaudissements sur les travées socialistes, communistes et sur les travées des radicaux de gauche.*)

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

**M. René Touzet.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, mon propos portera plus particulièrement sur les dispositions du titre I du projet de loi, c'est-à-dire sur les dispositions qui concernent les communes.

L'idée de décentralisation n'est pas nouvelle. Elle a déjà suscité de nombreuses discussions, notamment au sein de notre Assemblée, voilà tout juste quelques mois.

Accorder davantage de libertés et de pouvoirs aux collectivités locales constitue une initiative à laquelle j'adhère volontiers, mais encore faut-il que la réforme qui nous est présentée aujourd'hui tienne compte des situations, des besoins et des moyens de la grande majorité des communes de France.

Il me paraît important, pour apprécier ce projet de loi et savoir s'il va dans le sens souhaité par l'ensemble des maires, de se reporter aux résultats des enquêtes qui ont été réalisées auprès des élus locaux. Une des dernières en date avait été faite à la demande de l'ancien Premier ministre. Cette initiative avait, à l'époque, sensibilisé l'attention des associations des maires, qui avaient répondu avec le plus grand sérieux.

Me référant à l'association des maires de l'Indre que j'ai l'honneur de présider et sachant que les réponses s'identifiaient sur le fond à celles qui ont été remises par l'ensemble des maires de France, je me souviens parfaitement que les maires, ceux des communes rurales en particulier, acceptaient sans trop s'en plaindre la tutelle préfectorale, mais estimaient excessive, contraignante, voire insupportable la tutelle des services techniques et la tutelle financière.

Pour citer un exemple, les maires sont choqués par les difficultés qui se présentent sans motifs apparents pour l'obtention d'un certificat d'urbanisme ou d'un permis de construire, même si préalablement ils ont donné un avis favorable. Et que dire des contraintes imposées par l'architecte départemental

des bâtiments de France, qui décide seul sans aucune consultation et dont les exigences occasionnent à chaque fois des dépenses supplémentaires importantes, exigences mal comprises et devenant absolument intolérables ? (*Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I., de l'U. C. D. P. et sur les travées de la gauche démocratique.*)

**M. André Méric.** Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Touzet ?

**M. René Touzet.** Je vous en prie.

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

**M. André Méric.** Notre collègue M. Touzet vient de soulever le problème de l'importance de la tutelle des architectes des bâtiments de France, qui décident seuls de l'attribution des permis de construire dans nos départements. On en arrive à des aberrations.

Je voudrais citer un seul exemple pour vous montrer les graves conséquences de cette tutelle.

Mon pays, le Lauraguais, est un pays aux couleurs vives où les toits sont en tuiles rouges. Pour le syndicat d'adduction d'eau, j'ai demandé un permis pour construire un hangar, situé près d'une église classée monument historique. Alors que les murs de l'église sont en brique et le toit en tuiles rouges, on m'impose une toiture en éverite ocre jaune. Voilà le travail d'un architecte des bâtiments de France !

**M. Pierre Merli.** Bravo !

**M. André Méric.** Cela montre jusqu'où peuvent aller les errements de la tutelle. Je vous remercie, monsieur Touzet, de m'avoir permis de vous interrompre. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Touzet.

**M. René Touzet.** Vous nous assurez, monsieur le ministre d'Etat, que le projet de loi qui nous est soumis a pour objet de rendre le maire plus indépendant. Pour ma part, ce qui peut rendre le maire plus indépendant dans l'exercice de sa fonction, c'est purement et simplement la suppression de la tutelle financière. C'est d'accorder à la commune la dotation globale d'équipement, de ne pas laisser le maire à la merci du distributeur de subventions spécifiques et, en même temps, de permettre à la commune d'avoir accès aux emprunts complémentaires nécessaires à la réalisation de ses projets.

Malheureusement, dans le projet de loi de finances pour 1982, la progression de la dotation globale de fonctionnement diminue, tandis qu'augmente la progression des crédits pour les interventions spécifiques.

Ce choix va à l'encontre d'une véritable liberté des communes, en soumettant ses responsables au bon plaisir de ceux qui procéderont à la distribution des subventions.

Seule une indépendance en matière de financement qui permettrait le libre choix du service chargé d'étudier et de conduire le projet instaurerait une véritable liberté.

Un des grands reproches que je ferai, en tant que maire d'une commune rurale, à la réforme qui nous est proposée, c'est qu'elle s'adresse, en fait, plus particulièrement aux communes importantes, c'est-à-dire à celles qui disposent de moyens en personnel, de services techniques et de moyens financiers pour mettre à profit leurs nouvelles libertés, moyens dont sont dépourvues les petites communes.

Il n'est pas inutile de rappeler que, sur les 36 394 communes que compte notre pays, 22 736 d'entre elles, soit pratiquement les deux tiers, ont moins de 500 habitants. C'est pourquoi, un grand nombre de maires de ces petites communes appréhendent en ce moment les nouvelles responsabilités qui vont leur incomber lors de l'application de ce projet de loi.

Par conséquent, si le texte reste en l'état actuel, le risque encouru est celui de décourager un bon nombre de maires qui assument quotidiennement et bénévolement la charge que leurs concitoyens leur ont confiée. Ces hommes et ces femmes sont, avant tout, des administrateurs de bon sens, au dévouement exemplaire. Comment pourrait-on s'étonner de cette appréhension, alors qu'en cas d'erreur, même involontaire, existe pour eux l'éventualité d'être traduits devant des instances juridictionnelles.

Sans doute, certaines formes de tutelles — je l'ai dit tout à l'heure — furent parfois abusives, et on peut le regretter. Mais il ne faudrait pas que la suppression de toutes les tutelles

existantes entraîne, en remplacement, celle des élus à l'échelon supérieur. Il y aurait tout lieu de craindre alors, que ne s'établisse une tutelle politique à la place de la tutelle administrative.

L'intervention en matière économique et sociale, prévue par l'article 4, pourrait, à mon avis, avoir des conséquences fâcheuses, tout particulièrement pour les 22 736 communes de moins de 500 habitants, qui n'auront pas les moyens de répondre aux sollicitations dont elles seront l'objet.

Dans son application, cette mesure fait de la personne du maire un responsable qui sera amené inévitablement à affronter des pressions que pourront exercer à la fois les entreprises, les membres du conseil municipal et même les habitants de la commune. Or une telle situation pourrait aller jusqu'à contraindre un maire à prendre des décisions contraires aux intérêts de la collectivité qu'il administre.

Les petites communes n'ayant pas les moyens d'intervenir dans les mêmes conditions que les communes plus importantes, les entreprises seront, de ce fait, incitées à choisir, pour leur installation, de préférence les villes aux communes rurales, ce qui aura pour effet d'accroître le dépeuplement des campagnes et d'aller, par conséquent, à l'encontre des objectifs fixés pour enrayer la tendance actuelle de dépopulation des zones rurales.

Un autre sujet d'inquiétude dans le projet que vous nous présentez concerne la définition des compétences de chaque collectivité territoriale : il s'agit de savoir qui va faire quoi ?

Décentraliser, c'est bien et c'est souhaitable. Mais les ministères parisiens accepteront-ils de céder, même partiellement, leurs pouvoirs ? Je voudrais en être certain.

Quel sera le pouvoir dévolu à la région, administrée par une assemblée élue au suffrage universel ? Ne sera-t-elle pas tentée d'empiéter sur les pouvoirs du département ? Le département n'aura-t-il pas tendance à grignoter sur les pouvoirs des communes ? Ce sont donc les communes qui, au bout de la chaîne, feront les frais de l'opération, à moins que, comme le disait, ce matin, notre collègue Max Lejeune, le département ne disparaisse.

C'est pourquoi il est impératif que soient définies, de la façon la plus claire, les compétences de chacun, faute de quoi risqueraient de naître des conflits sérieux entre les différentes collectivités territoriales.

Il m'apparaît donc indispensable que des dispositions nettes et équitables soient apportées au projet de loi qui nous est soumis, afin d'en faciliter son application.

Voilà, monsieur le ministre d'Etat, les quelques réflexions que je voulais formuler sur ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique, de l'U. R. E. I., du R. P. R. et de l'U. C. D. P.*)

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

**M. Jean Cluzel.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, l'évolution du débat entre la majorité et l'opposition, telle que nous avons pu en suivre ces derniers temps les rebondissements, inquiète nombre d'entre nous, par exemple lorsqu'on parle de « révolution légale à entreprendre sans retard » ou que l'on stigmatise « la droite, majoritaire au Sénat, qui aurait pour objectif de s'opposer à la volonté populaire telle qu'elle s'est exprimée les 10 mai et 21 juin ».

Je n'ai nullement l'intention de polémiquer. Cette tribune n'est pas faite pour cela. Mais puisqu'il est question, dans le débat qui s'instaure au Sénat, de la liberté des communes, des départements et des régions, il me paraît indispensable d'affirmer — je crois que nous en serons tous d'accord — que la liberté des collectivités territoriales, droit abstrait, ne peut se concevoir sans la liberté de penser différemment, droit concret — et je sais fort bien que le Gouvernement n'a nullement l'intention d'y attenter — car défendre ses convictions dans un dialogue ouvert demeure la marque de la démocratie vécue.

C'est pourquoi mes amis et moi-même ne sommes nullement prêts à nous laisser enfermer dans le ghetto du combat « gauche-droite », la gauche monopolisant toute la générosité pour ne laisser à la droite que le choix entre le silence et le conservatisme...

Ce manichéisme — aussi dépassé que néfaste à la France — est, de surcroît, parfaitement contraire à l'esprit de la démocratie ; et le « centre » n'a pas à demander le droit d'exister, pas plus que n'ont à le faire ceux qui se réfèrent aux valeurs de la droite !

Quant à la « révolution légale » que l'on nous promet, il est parfaitement démocratique qu'elle se réalise si la représentation nationale en décide ainsi, et nul ne songe à tenter de s'y opposer autrement que par les voies démocratiques. Nous croyons cependant que ce n'est pas de révolution qu'a besoin la République, mais de réformes ; pas de rupture, mais d'accomplissement ; pas de romantisme, mais d'action ; pas d'illusions, mais de réalité ; pas de violence — fût-elle verbale — mais de respect d'autrui. Et qui pourrait se refuser à œuvrer, par conséquent, à la réalisation d'un vaste projet tendant à une meilleure relation entre l'Etat et le citoyen, ce qui suppose de meilleures relations entre l'Etat et les collectivités territoriales ?

C'est dans cet esprit que j'aborderai l'étude d'un projet de loi dont je dois dire qu'il ne me satisfait pas davantage — mais pour des raisons différentes — que le texte sur le développement des responsabilités locales qui s'est enlisé comme l'on sait à l'Assemblée nationale.

J'aurais eu, certes, toutes les raisons — tenant à l'amitié et à l'estime — de suivre celui qui en fut l'éminent rapporteur devant notre Assemblée : Lionel de Tinguy. Mais l'indépendance d'esprit et de jugement demeure l'apanage de notre illustre maison. Et parce qu'ils ont cette conception de la démocratie, mes amis n'ont pas un instant songé à me tenir rigueur, à l'époque, d'un vote qui, de ma part, ne fut pas d'approbation.

C'est ainsi que, le 2 septembre dernier — quelques jours seulement avant la disparition de notre regretté collègue — j'avais l'honneur de présider la réunion d'un groupe de travail au cours de laquelle il devait nous faire part de ses premiers jugements sur ce texte.

Les événements m'ont conduit à les considérer comme un testament légué au petit nombre d'amis rassemblés autour de lui ce jour-là et je les ai aussitôt, parce que c'était mon devoir, transmis à notre excellent rapporteur, M. Michel Giraud.

Je me bornerai donc, pour l'essentiel de cette intervention, à donner connaissance au Sénat des réflexions formulées le 2 septembre par M. Lionel de Tinguy.

Pour lui, ce texte méritait trois critiques essentielles : la première, qu'il était incomplet ; la deuxième, qu'il ne faisait pas réellement disparaître les tutelles sur les collectivités territoriales ; la troisième, qu'il allait se révéler d'une extraordinaire complexité de mise en œuvre.

Permettez-moi de vous présenter, résumée, son argumentation.

Pour ce qui concerne le caractère incomplet, le projet de 1979, d'après M. de Tinguy, allait beaucoup plus loin sur de nombreux points dont il est promis, dans le texte du Gouvernement, qu'ils seront traités ultérieurement : finances locales, tutelles techniques, dotation globale d'équipement, statut des élus et des personnels.

Le projet qui nous est soumis n'est, en effet, que la première étape d'un processus qui en comporte deux autres : d'une part, la répartition des compétences, prévue pour être étudiée en 1982 ; d'autre part, la répartition des ressources entre l'Etat et les collectivités territoriales de base, dont l'examen serait reporté en 1983.

Et je ne parle pas, en le regrettant, du problème de la taxe professionnelle. Chacun sait ici quelles en sont les redoutables conséquences, tant sur le budget des communes et des départements que sur les charges supportées par les entreprises. En définitive, elles constituent, à proprement parler, un frein à l'emploi.

Deuxième critique de Lionel de Tinguy : ce projet ne fait pas réellement disparaître les tutelles sur les collectivités territoriales. Au mieux nous est proposée la substitution d'une tutelle à une autre ; c'est la tutelle du département sur les communes, dont le principe général est posé à l'article 16, second alinéa.

De plus, les pouvoirs d'intervention économique reconnus aux régions et aux départements risquent d'interférer avec le niveau de décision communale.

Enfin, dans les comités régionaux des prêts, les élus des petites communes seront minoritaires.

Mais il y a plus grave : les dispositions de ce projet de loi favorisent le développement de nouvelles tutelles : en matière financière, d'abord, avec le rôle du comptable, car le maire hésitera à réquisitionner son comptable et sera conduit à lui soumettre ses décisions au préalable ; en matière économique, ensuite, avec les pressions que les banques ne manqueront pas d'exercer sur les communes pour obtenir des garanties d'emprunt ; en matière technique, enfin, avec l'agence technique départementale.

A ce sujet, monsieur le ministre d'Etat, je vous pose une question précise concernant l'article 18 septies voté par l'Assemblée nationale et relatif aux compétences juridiques et financières de cette agence.

La troisième critique faite par notre collègue tendait à prouver que la mise en œuvre de ce projet de loi se révélerait d'une extraordinaire complexité.

Tout d'abord, les pouvoirs de contrôle seront exercés par un juge, ce qui posera, bien sûr, le problème de la qualification des magistrats des chambres régionales des comptes appelés à présenter des propositions de redressement et fera surgir des questions concernant le délai et le coût de mise en place de ces nouvelles juridictions.

En outre, l'élu, lorsqu'il deviendra l'exécutif de l'assemblée territoriale, se trouvera souvent démuné devant les nouveaux mécanismes institués.

En conséquence risquent de s'ensuivre, d'une part, une responsabilité exorbitante des élus devant la cour de discipline budgétaire et, d'autre part, un droit de réquisition vidé de tout contenu car le comptable pourra presque toujours refuser de payer une dépense.

Telles étaient les idées du sénateur Lionel de Tinguy sur ce projet. Les amendements que nous déposerons avec mes amis constitueront donc des réponses à cette analyse et à cette critique.

Modestement, je me permettrai d'ajouter trois réflexions portant, la première, sur l'équilibre institutionnel ; la deuxième, sur le cumul des mandats ; la troisième, sur le coût fiscal de la réforme.

S'agissant de l'équilibre institutionnel, il apparaît que ce texte propose une approche contestable du rôle de la région. En effet, des juristes, connus pour leur objectivité et proches du Gouvernement, en résumant la philosophie par cette formule lapidaire : « La région investit, le département anime, la commune gère le quotidien ». Je pose alors la question : dans la querelle entre « départementalistes » et « régionalistes », la victoire n'est-elle pas, d'ores et déjà, acquise aux seconds sur les premiers, c'est-à-dire à la région sur le département ?

Le texte qui nous est proposé confère, en effet, à la région un rôle prééminent : elle devient, de fait encore plus que de droit, une collectivité territoriale supérieure, grâce notamment à la liaison privilégiée qu'elle va entretenir avec le Plan. « Dites-moi qui vous subventionne, et je vous dirai d'où vous tenez votre puissance », en quelque sorte.

Or ce phénomène est encore aggravé par les différents modes d'élection aux assemblées territoriales. Je souhaiterais que le Gouvernement veuille bien y réfléchir.

Les membres du conseil régional seront élus au suffrage universel dans une circonscription qui apparaît d'ores et déjà plus étendue que celle des députés eux-mêmes, tandis que les conseillers généraux continueraient, si j'ai bien compris, à être élus dans leur circonscription cantonale.

La suprématie de la région sur le département en serait certainement la conséquence par le simple poids de masses électorales différentes, du conseiller régional au député pour terminer au conseiller général. L'affaire mérite réflexion.

Si l'on ne veut pas établir une discrimination entre élus du fait même de leur poids électoral, il conviendrait, me semble-t-il, de définir, pour le conseil général comme pour le conseil régional, des circonscriptions électorales identiques. Il conviendrait également de recourir à un mode d'élection qui, à l'échelon des circonscriptions électorales, ne défavoriserait pas plus le député que le conseiller général par rapport au conseiller régional.

Ma deuxième observation est qu'il faudra bien, quelque jour, se préoccuper du problème du cumul des mandats. Et ne m'en veuillez pas, mes chers collègues, d'aller jusqu'au fond de ma pensée. Je m'explique.

Dans nos structures centralisées que nous les connaissons actuellement, la pratique du cumul des mandats est indispensable à la cohérence du système.

**M. Michel Giraud**, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Très bien !

**M. Jean Cluzel**. Elle asseoit en effet la position du mandataire à la base et renforce sa capacité d'intervention au sommet.

En revanche, dans la logique d'un système décentralisé, la superposition de trop nombreux mandats électifs deviendra, *ipso facto*, sans objet, et c'est là que se trouve la différence.

Encore ne faudra-t-il pas aller d'un extrême à l'autre, de l'excès que nous connaissons actuellement à un autre excès. Et, là encore, il faudra qu'ensemble — Gouvernement et Parlement — nous agissions avec prudence et modération afin d'éviter tout excès néfaste à un bon équilibre des institutions.

Ma dernière observation — et l'on ne s'étonnera pas qu'elle provienne d'un membre de la commission des finances de cette Assemblée — est la suivante. Nous sommes nombreux, sur ces bancs, à redouter que la réforme ne débouche sur une augmentation trop importante de la fiscalité régionale, départementale et municipale.

Comprenons-nous bien. Qu'il y ait augmentation de cette fiscalité est conforme à l'esprit de la décentralisation. Mais celle-ci devrait alors s'accompagner, logiquement, d'une réduction globalement équivalente de la fiscalité d'Etat. Sinon, nous retrouverions — sans doute en pire — les aberrations de la taxe professionnelle dont je parlais à l'instant et qui, cette année, s'accroissent encore.

La charge totale des dépenses collectives et sociales a, depuis longtemps, dépassé la limite du supportable ; elle est maintenant devenue un frein — j'en suis sûr — pour ma part entièrement convaincu — au progrès du pays. Il ne saurait donc être question de la voir accroître par cette réforme. Il doit y avoir transfert et je pense que, sur ce point, nous devrions parvenir à nous mettre facilement d'accord.

Nous pourrions également prévoir des phases de transition et d'étalement après que toutes les décisions de répartition et de transfert auront été prises.

J'en arrive à la conclusion de cette brève intervention.

Nous nous battons non pour des mots ou sur des mots, mais bien pour l'exercice normal de responsabilités normales, celles des citoyens, certes, mais aussi celles des élus au sein de collectivités responsables et majeures. C'est cette action qu'attendent de nous les élus locaux qui nous ont fait confiance pour assurer le progrès de ces libertés, libertés qui vont de pair avec des responsabilités, des compétences et des moyens.

Tel est l'enjeu du débat qui vient de s'ouvrir et qui va sans doute nous retenir longtemps, les uns et les autres, dans un travail studieux auquel nombre d'entre nous vont participer, et tous avec le seul souci de travailler au développement équilibré de l'ensemble de ces libertés pour nos communes, nos départements et nos régions, et, par conséquent, pour mieux assurer l'avenir de la France. (*Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P., sur certaines travées de la gauche démocratique et sur les travées du R. P. R. et de l'U. R. E. I.*)

**M. le président**. Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à quinze heures trente. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à douze heures trente minutes, est reprise à quinze heures quarante-cinq minutes, sous la présidence de M. Alain Poher.*)

#### PRESIDENCE DE M. ALAIN POHER

**M. le président**. La séance est reprise.

— 4 —

#### RENVOI POUR AVIS

**M. le président**. La commission des affaires sociales demande que lui soit renvoyé, pour avis, le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (n° 371, 1980-1981), dont la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale est saisie au fond.

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

Le renvoi, pour avis, est ordonné.

— 5 —

#### CANDIDATURE A UNE COMMISSION

**M. le président**. J'informe le Sénat que le groupe socialiste a fait connaître à la présidence le nom du candidat qu'il propose pour siéger à la commission des affaires économiques et du Plan en remplacement de M. Roger Quilliot, dont le mandat sénatorial a cessé.

Cette candidature va être affichée et la nomination aura lieu conformément à l'article 8 du règlement.

— 6 —

### CANDIDATURES A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

**M. le président.** Je rappelle que M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, a demandé au Sénat de procéder à la désignation de deux de ses membres en vue de le représenter au sein du conseil d'administration du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, l'un comme titulaire, l'autre comme suppléant, en remplacement de M. Jean de Bagneux, dont le mandat sénatorial a pris fin, et de M. Charles Ferrant, démissionnaire (en application de l'article 5 du décret n° 75-1136 du 11 décembre 1975, modifié par le décret n° 79-369 du 9 mai 1979).

La commission des affaires culturelles a fait connaître à la présidence qu'elle propose les candidatures de M. Marc Bœuf et de M. Hubert Martin, respectivement comme membre titulaire et comme membre suppléant.

Ces candidatures ont été affichées.

Elles seront ratifiées, s'il n'y a pas d'opposition, à l'expiration d'un délai d'une heure, conformément à l'article 9 du règlement.

— 7 —

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

#### Suite de la discussion d'un projet de loi.

**M. le président.** Nous reprenons la discussion du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. du Luart.

**M. Roland du Luart.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, la décentralisation est une idée séduisante, une idée défendue depuis toujours par ce qui est aujourd'hui l'opposition, une idée qui s'est imposée comme une nécessité. C'est ainsi qu'en 1972 le gouvernement de M. Jacques Chaban-Delmas faisait adopter la loi instituant les régions. Depuis, sous le septennat de M. Valéry Giscard d'Estaing, l'idée est entrée dans les faits. Le débat et le vote qui se sont déroulés au Sénat en 1979-1980 tendaient à augmenter de façon très large le développement des responsabilités locales. N'est-il pas surprenant de voir aujourd'hui la nouvelle majorité socialiste se précipiter pour « tordre le cou » au jacobinisme des « grands ancêtres » de 1789, dont elle n'a cessé jusqu'à présent de se réclamer ?

Ne soyons pas dupes. Lorsque, monsieur le ministre d'Etat, vous écrivez : « Il faut engager le pays de façon irréversible dans la voie de la décentralisation », ce n'est pas seulement, comme l'affirme M. Mauroy, pour « rendre aux élus les moyens de responsabilité et l'initiative », mais c'est d'abord et surtout pour infiltrer, implanter, enraciner le parti socialiste à tous les échelons de décision et de gestion du pays. On fait semblant de renoncer à la tutelle administrative pour mieux renforcer la mainmise d'un pouvoir politique décidé à mettre en place, dans les plus brefs délais et d'une façon d'autant plus contraignante qu'elle se révèle insidieuse, un régime socialiste dont nous avons toutes les raisons de craindre qu'il sera totalitaire.

Si certains d'entre nous pouvaient encore nourrir quelques illusions à ce sujet, il leur aura suffi d'entendre les propos violents, intolérants, tenus au congrès de Valence pour savoir quel cas la majorité fait de l'alternance et de la démocratie.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** Très bien !

**Un sénateur socialiste.** Vous n'y étiez pas !

**M. Roland du Luart.** Non, mais j'ai entendu !

Si la volonté de décentralisation du Gouvernement était réellement, uniquement motivée par le souci de « libérer » la province, pourquoi n'a-t-elle pas demandé aux citoyens leur avis ?

Au contraire, le texte sur la décentralisation a été élaboré dans le secret des cabinets ministériels, après une consultation expéditive du Conseil d'Etat. Il est regrettable que nos dirigeants,

qui invoquent si souvent les exemples étrangers, ne se soient pas inspirés de la démarche de la commission Radcliffe-Maud, qui, chargée d'étudier les voies et les moyens d'une réforme de l'administration territoriale britannique, n'a déposé ses conclusions qu'après trois années d'études et de débats, près de deux cents réunions et l'audition de deux mille personnes !

**M. Bernard Parmantier.** On voit ce que cela a donné pour l'Irlande du Nord !

**M. Roland du Luart.** Pourtant, au cours de la campagne électorale, on nous avait assurés que l'on procéderait à une large concertation. La précipitation avec laquelle le Gouvernement a élaboré le projet et prétend l'imposer montre bien que nos dirigeants ont voulu réussir, grâce à cette course contre la montre, un « coup » politique, ce que confirment simultanément l'ampleur du dernier mouvement préfectoral, puis, dans le cadre du texte qui nous est soumis, la décision de diminuer le rôle des préfets, condamnés à n'être plus que des commissaires de la République, dépouillés du pouvoir exécutif à l'intérieur du département ou de la région.

Je crains que l'on ne se rende compte trop tard que, la plupart du temps, à travers les préfets, se rencontraient pour s'harmoniser les intérêts de l'Etat et les intérêts locaux.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Monsieur du Luart, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Roland du Luart.** Volontiers, monsieur le ministre.

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, l'orateur vient d'indiquer que les préfets seraient désormais — si ce texte était appliqué — dépouillés de tout pouvoir, notamment du pouvoir de conciliation entre les élus locaux et l'Etat.

Or, monsieur le sénateur, si vous lisez le texte attentivement, vous verrez que non seulement les préfets ne sont pas dépouillés de tout pouvoir, mais qu'avec ce texte ils disposeront de pouvoirs beaucoup plus importants que ceux dont ils disposent aujourd'hui.

En effet, si le pouvoir exécutif dans le département est transmis au président du conseil général, les préfets auront désormais autorité sur des services de l'Etat qui leur échappaient complètement. Il y a, dans chacun des départements, des administrations importantes — direction de l'équipement, direction de l'agriculture, direction de la jeunesse et des sports, etc., vous les connaissez comme moi — qui sont directement sous les ordres de Paris, qui transmettent à Paris les dossiers importants et délicats et exécutent les ordres des services parisiens ou du ministre.

Avec le texte qui vous est proposé, ces services seront sous l'autorité du préfet. En cas de difficulté entre un conseil municipal, un conseil général ou un conseil régional et ces services, c'est le préfet qui tranchera. C'est à lui que les élus pourront s'adresser directement en vue de trouver une solution. Il aura donc une autorité beaucoup plus étendue que celle qu'il avait précédemment.

Dans le projet de loi qui vous est soumis les préfets sont — comme vous avez pu le constater — les représentants de l'ensemble du Gouvernement et de chacun des ministères : ils ne représentent pas seulement le ministre de l'intérieur. Ils pourront donc jouer un rôle plus important que par le passé et seront parfaitement représentatifs de l'autorité nationale. Conclure que leurs pouvoirs seront diminués — je suis obligé de le souligner — n'est conforme ni à l'esprit ni à la lettre du texte.

**M. Guy Petit.** Est-ce que le téléphone sera coupé entre Paris et les préfetures ?

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Pourquoi répondre à cette interruption ?

**M. le président.** Seul M. du Luart a la parole.

**M. Roland du Luart.** Je vous remercie, monsieur le ministre d'Etat, de cette déclaration. J'espère que, dans les faits, il en sera ainsi ; mais permettez-moi d'être réservé quant à l'application de ce texte.

Autre élément aggravant : la volonté d'un redécoupage cantonal qui favorisera particulièrement les candidats d'un seul parti, le parti socialiste.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Mais non !

**M. Roland du Luart.** Vous avez déclaré, monsieur le ministre d'Etat, le 26 juillet, que ce redécoupage « aurait lieu après les élections de 1982 et que les formations politiques seraient consultées ». Il n'en est rien. Vous avez déjà donné des instructions dans ce sens. Ce sera fait dès novembre. La concertation n'a donc pas eu lieu dans les délais annoncés courant juillet.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Les préfets ont pris contact avec les formations politiques et j'ai eu des observations de toutes parts. (*Protestations sur les travées de l'U. R. E. I. et du R. P. R.*)

**M. Roland du Luart.** Je n'ai pas l'impression qu'il y ait eu des contacts avec toutes les formations politiques.

Une véritable décentralisation est indiscutablement nécessaire. Refuser cette décentralisation serait une erreur et tous les élus locaux sont d'accord pour souhaiter plus de souplesse dans l'exercice de leur mandat, plus de liberté et plus d'autonomie dans la gestion des collectivités que nous avons en charge. Nul ne peut contester que notre capacité d'initiative doit passer par une liberté de manœuvre accrue. Mais il reste à déterminer le contenu de cette décentralisation que nous appelons depuis longtemps de nos vœux.

C'est aussi pourquoi les réserves et les critiques que je viens de formuler devant vous sont à la mesure de ma déception. Car votre projet, monsieur le ministre, est — permettez-moi de le dire — un faux-semblant. Comment peut-on prétendre donner davantage de pouvoirs aux élus locaux sans préciser simultanément le domaine de leur compétence, les services dont ils disposeront exactement et les moyens financiers correspondants ? Renforcer l'autonomie des collectivités locales est un vaste projet : mais quelle sera l'autonomie réelle d'une commune de moins de mille habitants — il y en a près de 30 000 sur les 36 000 que compte la France — qui ne peut guère se payer autre chose qu'une secrétaire de mairie, parfois à mi-temps, voire un cantonnier, également à mi-temps ?

D'autre part, d'augmenter l'autonomie des collectivités locales impliquera le regroupement d'un certain nombre d'activités des communes rurales et une extension des communes urbaines, ce qui posera le problème du statut des élus locaux.

Votre texte, monsieur le ministre d'Etat, se révèle à l'examen souvent moins généreux qu'il n'y paraît au premier abord. En ce qui concerne cette fameuse tutelle administrative, qui a été souvent ressentie, et à juste raison, comme trop pesante et dont on prétend aujourd'hui nous libérer totalement, il semble que l'on ait oublié — ou que l'on ignore — l'existence de la loi du 31 décembre 1970. Aux termes de ce texte, la règle générale veut que les délibérations des conseils municipaux soient exécutoires de plein droit quinze jours après le dépôt auprès de l'autorité préfectorale. Il serait donc excessif et inexact de vouloir démontrer que la tutelle administrative était présente dans tous les actes quotidiens de la vie communale. L'apport dégagé dans votre projet de loi est donc limité, s'il est réel. Dans 95 p. 100 des cas, la tutelle était déjà supprimée.

Quant à la tutelle financière, l'organisation générale des finances publiques en France repose en particulier sur la séparation entre l'ordonnateur des dépenses, c'est-à-dire, pour les communes, le maire, et le comptable, c'est-à-dire le receveur municipal, qui est un fonctionnaire de l'Etat. Avant de payer une dépense de l'ordonnateur, le comptable vérifie la régularité du mandat : c'est le contrôle *a priori*. Ce n'est un contrôle ni de la légalité, qui est de la compétence du juge administratif, ni de l'opportunité, dont l'appréciation est de la responsabilité exclusive du maire, de l'élu.

Le projet dispose que la légalité ou l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur, c'est-à-dire le maire, ne peuvent être appréciées par le comptable de la commune chargé de leur exécution, sous les réserves qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Ainsi, le texte gouvernemental ne change rien à l'exercice des fonctions du receveur municipal.

En revanche, le projet de loi introduit le pouvoir de réquisition du maire, qui lui permet de passer outre à un refus de paiement du comptable. Très bien ! Mais la responsabilité pécuniaire du comptable est transférée au maire, qui devient personnellement et financièrement responsable sur ses biens propres.

Dans ces conditions, croyez-vous que le maire prendra le risque de s'opposer au comptable ? Là encore, nous sommes en présence d'un droit nouveau qui trouve vite ses limites dans son exercice.

Au chapitre de la responsabilité personnelle et intégrale du maire, l'article 12 semble être une erreur. Il prévoit que le maire et l'ensemble des conseillers municipaux deviennent justiciables de la cour de discipline budgétaire qui sanctionne des manquements aux règles budgétaires et de bonne gestion, sans qu'il y ait infraction pénale. Rendre les élus justiciables de cette juridiction est une grave erreur. Sauf en cas de malversations relevant de la compétence du juge pénal, la sanction d'une mauvaise gestion pour un élu doit venir uniquement de l'électeur. C'est et cela doit rester une règle fondamentale de la démocratie. Passer outre à cette règle risque de nous mener tout droit à un gouvernement des juges.

Mais n'est-il pas évident aussi qu'un tel système risque de détourner des mandats municipaux les représentants les plus actifs de la population au profit de ceux auxquels leur profession laisse le plus de loisirs ou de sécurité ?

C'est là une nouvelle illustration des limites apportées aux droits, qui nous sont, en apparence, si généreusement attribués.

Ce texte est donc dangereux à la fois pour les élus et pour les citoyens. Pour les élus, parce qu'il met à leur charge de très lourdes responsabilités, avec des sanctions pécuniaires, sans leur donner les moyens d'y faire face. Pour les citoyens parce que les pouvoirs économiques illimités conférés aux communes, départements et régions, permettent, par une sorte de collectivisation à la base, de faire disparaître toute possibilité d'initiative privée et les laissent sans recours face aux décisions du pouvoir municipal, départemental ou régional.

Il est tout à fait évident que la mise en place de quatre niveaux d'administration, combinée avec des règles non encore précisées, de cumul des mandats, va être à l'origine de nombreux conflits. Il en résultera une paralysie, ou un blocage des dossiers, qui devront, faute d'arbitre, remonter à Paris, ce qui promet encore de beaux jours à l'inertie bureaucratique ! Seuls les mauvais esprits penseront que la mise en place de ce processus permettra le transfert sur les autorités locales de la rancœur et de la colère populaires, qui, jusqu'ici, s'exerçaient à l'encontre du pouvoir central et dont l'exercice semble monopolisé de plus en plus par le parti au pouvoir, à l'instar de certains pays de l'Europe de l'Est.

Il faut penser aussi qu'une décentralisation excessive, lancée à la hâte, sans la réflexion, sans les consultations nécessaires, sans que soient fixées de limites précises aux mesures prises, peut conduire à de graves conflits interrégionaux, compromettre l'aménagement harmonieux du territoire, empêcher la définition d'une politique globale cohérente indispensable à la réussite économique, à la paix politique, à la cohésion sociale et qui, seule, peut répondre à l'aspiration des Français à l'égalité qui exige l'uniformité de la règle de droit.

Il aurait fallu, au préalable, redéfinir les entités régionales, afin d'éviter la distorsion entre le politique et l'économique que nous déplorons actuellement. Il aurait sans doute fallu réduire le nombre des régions de sorte que l'on équilibre de manière plus satisfaisante et plus équitable le potentiel économique et humain.

Or, le projet qui nous est soumis favorisera les régions riches, qui le seront davantage, et ne permettra pas aux régions pauvres d'améliorer leur sort. Et ce texte fourmille d'étranges incohérences

Comment, par exemple, l'attribution par la région des aides financées par l'Etat est-elle compatible avec une planification et un aménagement du territoire à l'échelon national ? Comment la régionalisation des prêts est-elle compatible avec la nationalisation du secteur bancaire ?

M. Olivier Guichard, dans un article du *Figaro*, daté du 27 juillet 1981, a fort bien remarqué que « la décentralisation, dans une société qui ne peut pas évacuer le phénomène administratif, ce doit être une organisation démultipliée, mais cohérente, de l'administration. Le pouvoir socialiste ne se met pas sur la voie de la cohérence en proclamant je ne sais quelle autonomie, sans l'équilibrer par rien ».

En scindant sa réforme en plusieurs parties, au lieu de globaliser le tout, le Gouvernement a manqué l'occasion d'établir un débat à la mesure de son ambition et de l'enjeu national. Et il dissimule soigneusement des vérités, des réalités qui se révéleront cruelles, redoutables. Ce projet est en fait une machine de guerre qui fera de l'élu un otage, qui entraînera fatalement la bureaucratisation des provinces, la fonctionnarisation, voire la disparition des petits maires. Par la confusion des responsabilités qu'il implique, il instaurera le désordre. Loin de décentraliser, c'est-à-dire de déléguer les pouvoirs et les responsabilités, il conduira à un encadrement formel et rigoureux de

l'initiative locale par le parti et masquera la volonté du Gouvernement d'une centralisation planificatrice entrant dans la vision socialiste de la société, d'autant que l'application du projet devra se faire dans les limites définies par le ministre du Plan.

La décentralisation risque, dans ces conditions, et comme certains le souhaitent ouvertement, d'aboutir à une sorte d'auto-gestion généralisée, qui coûtera très cher, parce qu'elle sera génératrice de gaspillage et conduira donc à une majoration considérable des impôts locaux.

Muet sur les compétences, indécis quant aux financements, votre projet, monsieur le ministre d'Etat, escamote l'essentiel et, sous prétexte de libérer les citoyens d'un carcan qui ne les gênait guère, il va les enfermer dans un réseau de contraintes et de diktats partisans et sans appel, qui seront autant de menaces pour nos libertés fondamentales. (*Applaudissements sur les travées de l'U. R. E. I., du R. P. R. et de l'U. C. D. P.*)

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

**M. Serge Mathieu.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, la décentralisation, espérance et aspiration de tous, des citoyens et des élus, espoirs cent fois remis sur le métier, ce vieux rêve sans cesse évacué ou différé a pour nous tous, quelque part, monsieur le ministre d'Etat, un goût de cendre.

Notre pays, au cours des vingt dernières années, a été confronté à de formidables défis auxquels il a su, d'une façon ou d'une autre, faire face et dont il a souvent triomphé.

S'agissant du centralisme — nous le savons tous ici — le mal est plus profond. Comment, dès lors, ne pas se réjouir de ce que, une fois de plus, l'on s'attaque au mal lancinant causé par l'organisation administrative d'un pays souvent hypercentralisé ?

Le diagnostic du mal nous est également bien connu. Une grande part de nos maux proviennent de ce que les administrations centrales ont toujours refusé de déléguer leurs pouvoirs et des moyens suffisants aux collectivités locales et aux services extérieurs. De ce refus est née la complexité croissante des procédures, ponctuées par des tentatives sincères de décentralisation qui, souvent, aggravaient encore les difficultés.

De ces excès sont issus le scepticisme et, parfois, le découragement des élus locaux qui se trouvent sans cesse confrontés à une administration qui privilégie les choix technologiques au détriment des aspirations des hommes.

Face à de tels maux, les remèdes n'ont pas manqué, des progrès réels ont été accomplis, mais il faut bien reconnaître qu'ils ne témoignaient pas toujours d'une volonté réelle de procéder à une large redistribution des pouvoirs en faveur des collectivités locales. Celle-ci est rendue plus importante encore du fait de l'évolution économique et de la transformation en profondeur de la société française.

Il n'est donc pas inutile de rappeler que le précédent gouvernement, dès 1978, aurait souhaité répondre à cette attente. Pour ce faire, conscient des difficultés, il avait d'abord déposé et fait examiner des textes à caractère financier, puis un projet de loi-cadre qui avait pour sujet le renforcement des collectivités locales.

Ce texte, bien connu du Sénat, s'articulait autour de trois principes fondamentaux ; en premier lieu, le respect des structures et des institutions locales ; en deuxième lieu, un partage des compétences clairement défini — une règle faisait que tout transfert de compétences devait s'accompagner du transfert des moyens financiers correspondants — et, en troisième lieu, la fin des tutelles déjà devenues bien légères. Tel était bien l'esprit des règles qui présidaient à un texte ambitieux dont nous aurons eu à connaître l'ampleur et les difficultés.

Une telle démarche et le projet qui la concrétisait avaient un mérite essentiel à mes yeux, monsieur le ministre d'Etat, celui de la cohérence.

S'agissant de votre texte, le moins que l'on puisse en dire est que vous ne vous êtes guère embarrassé de tels scrupules ; vous avez déposé à la hâte un projet qui est tout au plus une pétition de principe. J'ajoute que la précipitation à laquelle vous avez contraint l'Assemblée nationale ne semble guère compatible avec le souci du respect du Parlement dont vous vous plaigniez pourtant à énoncer les règles.

En janvier 1980, le groupe socialiste avait déposé un texte qui avait au moins le mérite de laisser peu de sujets dans l'ombre ; aujourd'hui, vous nous demandez de nous prononcer sur une déclaration d'intention dans laquelle l'article premier renvoie l'essentiel à des lois ultérieures. Ceci, monsieur le ministre d'Etat, n'est pas de bonne législation !

Pétition de principe, ai-je dit, et les exemples ne manquent pas ! La grande affaire est la suppression des tutelles. Combien de délibérations de conseils municipaux ou généraux sont-elles annulées par l'autorité administrative ? Le chiffre est certainement dérisoire ; le texte examiné par le Sénat en prévoyait la suppression.

Mais que dire des vraies tutelles qui, vous le savez, sont d'ordre financier et technique ?

S'agissant du premier point, votre texte est muet et renvoie à des lois ultérieures. Il faut donc se satisfaire de vos déclarations du mois de juin dans lesquelles vous faisiez état d'une suppression de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation. Les élus n'ont pas été consultés : ils apprennent cela, comme moi, en lisant la presse. Mais ils ont déjà compris que ces dispositions allaient dans le sens d'une diminution de la liberté fiscale des communes. On redistribuera alors des impôts nationaux que l'on baptisera pompeusement « transferts ». C'est là un habillage dont vous avez le secret, mais, au bout du compte, les communes perdront plus de libertés qu'elles n'en gagneront avec la fin de la tutelle administrative.

Pour ce qui est de la tutelle technique, vous renvoyez les mesures la concernant à un « code des prescriptions techniques » qui sera la consécration du carcan dont, précisément, les communes souffrent le plus et dont elles cherchent à se libérer. Il est bien sûr prévu des « allègements », mais comment statuer faute de répartition des compétences ? Nous ne saurions, par conséquent, vous suivre dans une telle démarche.

La tutelle administrative devient alors un alibi commode dont vous vous servez pour mettre en place des structures de contrôle bien plus insidieuses et, en l'espèce, bien plus redoutables. Vous n'ignorez pas que les petites communes seront livrées aux services techniques d'autres collectivités ou, encore, à la manipulation de partis politiques.

Le corollaire de cet « affranchissement », quel est-il ? La comparution des maires devant les tribunaux administratifs ou une chambre régionale des comptes qui n'existe que sur le papier et dont on sait fort peu de choses sinon qu'elle pourra traduire les élus devant la cour de discipline budgétaire.

En ce qui concerne l'organisation du département, le principe d'un exécutif départemental ne doit pas être écarté *a priori*, sous réserve de transferts de compétences strictement définis. Mais, encore une fois, comment délibérer sur des créations de services départementaux ou sur des mises à disposition de services de l'Etat sans savoir au juste ce qu'ils feront ?

Les craintes devant l'instauration d'un fantastique pouvoir sont étayées par l'élargissement des compétences des bureaux, et par la faculté de convoquer le conseil en session extraordinaire sur la demande du tiers de ses membres. Ce sont autant de signes inquiétants qui, si l'on n'y met bon ordre, entraîneront rapidement une politisation redoutable des départements.

Ce fantastique cumul de responsabilités et d'influence, vous nous proposez de le reproduire de façon identique pour ce qui concerne la région. Mes observations précédentes s'appliquent. En outre, vous allez créer du même coup la condition d'une rivalité dangereuse entre les départements et la région.

Au total, vous vous bornez à multiplier des collectivités publiques disposant de pouvoirs identiques, que rien ne distingue et qui voudront toutes faire un peu de tout.

Où est la cohérence dans tout cela ? Où sont les institutions ? Quels sont leurs compétences et leurs moyens ? Ils figureront dans des lois ultérieures qui vous serviront à arbitrer ce gigantesque gâchis !

Au lieu de partager clairement les compétences et les moyens entre les collectivités locales, vous cherchez à les séparer et à les opposer en créant les conditions nécessaires à leur antagonisme.

La seule précision qui nous soit apportée en matière de compétence, c'est la possibilité donnée aux communes, départements et régions d'intervenir financièrement lorsque des intérêts économiques et sociaux sont en jeu. A l'évidence, ce type d'action mérite que l'on prenne de sérieuses précautions si l'on ne veut pas mettre en péril les deniers du contribuable.

En outre, comment concilier ces pouvoirs considérables en matière d'interventionnisme économique avec les objectifs du Plan, c'est-à-dire, en l'espèce, vos projets de nationalisation, qui conduiront à une concentration extraordinaire au niveau des administrations centrales ?

Qu'il soit bien clair que nous ne saurions vous suivre sur ce terrain !

Partisans d'une décentralisation cohérente et efficace, nous en apporterons la preuve par nos amendements dans ce débat en élaborant un texte qui fixera un cadre juridique précis et non une pétition de principe. (*Applaudissements sur les travées de l'U.C.D.P., de l'U.R.E.I., du R.P.R. et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

**M. Louis Souvet.** Monsieur le ministre d'Etat, la décentralisation, c'est comme la dévaluation : le problème n'est pas de la faire, mais de la réussir ! Vous rompez avec la méthode du gouvernement précédent qui consistait à traiter globalement du problème des libertés et responsabilités communales et départementales, ainsi que le traduisait le projet de loi portant développement des responsabilités communales, déposé par l'ancien gouvernement, en 1979, sur le bureau du Sénat.

Vous annoncez un train de projets dont la locomotive est le texte qui nous est soumis, à savoir le projet n° 105 relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Mettre la charrue devant les bœufs, je ne suis pas sûr que ce soit la bonne méthode. Telle est la première critique que je me permets de vous adresser en vous précisant que mon analyse se cantonnera à la commune parce qu'elle est à la fois le centre le mieux connu de tous les citoyens, le plus attrayant, mais aussi — vous ne l'ignorez pas — le plus fragile.

En effet, vous avez annoncé au mois de juillet devant l'Assemblée nationale le dépôt futur de plusieurs projets de loi — projet de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, projet de transfert de ressources de l'Etat aux mêmes collectivités — qui sont tous d'une importance capitale pour la réussite de la décentralisation, mais qu'il vous fallait traiter et qu'il nous fallait discuter prioritairement au moins dans leurs grandes lignes.

Votre réforme comporte trois volets : juridique, économique, et budgétaire. Je voudrais vous faire part de mes inquiétudes sur certains aspects de chacun de ces volets.

Sur le plan juridique, je dirai qu'il faut démystifier votre projet, et rétablir la vérité sur tout ce qui se dit et s'écrit à propos de la suppression de la tutelle. Vous savez bien que, depuis la loi du 31 décembre 1970 sur la gestion et les libertés communales, il restait peu de chose de cette tutelle. Même le projet déposé en 1980 par le parti socialiste — M. Guichard l'a rappelé à l'Assemblée nationale — le reconnaît sans équivoque : « La tutelle, au sens strict du terme, a été expressément supprimée. » Il faut donc cesser de parler de « libération des élus ». La décentralisation, c'est comme la démocratie : c'est une création continue. Votre projet prolonge les réformes antérieures, sans plus.

En revanche — ce sera la deuxième de mes critiques — on oublie de dire — c'est ce qui m'inquiète — que ce que votre projet fait gagner en libertés aux administrateurs élus, il le fait perdre en sécurité pour les personnes et les biens. Votre projet, c'est un peu « libertés et insécurité » ! (*Murmures sur les travées socialistes et communistes.*)

Je m'explique. Avec votre réforme, les délibérations et arrêtés sont exécutoires de plein droit. Aucun contrôle préalable de légalité ne s'exercera sur ces actes. Dès lors, certains d'entre eux pourront avoir des conséquences préjudiciables pour les biens et les personnes alors même qu'ils ne seront peut-être pas conformes à la loi et que leur légalité n'aura pas été examinée.

La grande lacune de votre texte est de ne pas ménager les droits des citoyens. Pourquoi ne pas suspendre l'exécution d'actes dont la légalité est suspecte en attendant que le juge se prononce ? Pourquoi ne pas prévoir le sursis à exécution de ces actes ?

Pourquoi, de surcroît, avoir refusé à l'Assemblée nationale la « démocratisation » du recours devant le juge, en n'acceptant pas — comble d'ironie — les dispositions mêmes du projet socialiste en matière de décentralisation qui, non seulement permettaient au commissaire de la République de saisir le juge pour apprécier la légalité des actes de gestion municipale ou départementale, mais offraient aussi cette possibilité à un certain nombre de conseillers municipaux ou d'électeurs ? Je vous renvoie à la proposition de loi n° 1557, signée par MM. Mitterrand, Mauroy, Defferre, et déposée l'an dernier. C'eût été remplacer la suppression du nécessaire contrôle de légalité des actes des assemblées locales.

Toutes ces lacunes me paraissent graves. Elles vous ont été signalées à l'Assemblée nationale. Vous avez refusé, avec la majorité qui vous soutient, de les prendre en compte, sous

prétexte qu'elles mettaient en cause les principes de votre réforme. C'est une grave erreur. Il ne s'agit que d'aménager la décentralisation ; j'espère que vous le comprendrez dans cette enceinte.

Au plan économique, commençons par reconnaître un certain mérite aux articles 4 et 34 de votre projet : en autorisant expressément les aides financières accordées par les collectivités locales aux entreprises en difficulté, ils lèvent l'incertitude sur nombre de cas litigieux d'aides octroyées à la limite de la légalité dans l'état actuel du droit. Ils ont le mérite aussi de permettre aux collectivités de donner un « coup de pouce » au redémarrage d'activités défaillantes.

Mais de quel « coup de pouce » s'agit-il ? Tout le problème est là. Vous autorisez les subventions aux agents économiques. C'est très bien, mais vous n'assortissez cette faculté d'aide d'aucune garantie pour les finances communales. Telles qu'elles sont formulées, les dispositions de votre projet livrent les finances publiques à toutes les pressions, à tous les excès.

Imaginez la situation d'un maire, d'un conseil municipal confrontés à des demandes d'aides pour sauver des emplois. Comment vont-ils faire ? Que vont-ils accorder ? Même si l'entreprise est condamnée économiquement, les élus pourront-ils refuser le concours des aides publiques ? D'ailleurs, sont-ils toujours suffisamment formés et informés pour juger de la santé de l'entreprise ?

Comprenez-moi bien : je ne suis pas contre le principe de ces aides — je vous l'ai dit tout à l'heure et l'exemple de l'entreprise Terrin à Marseille, que vous avez développé à l'Assemblée nationale, est sans doute probant — mais les modalités d'application de ce principe sont bien trop laxistes. Telle sera ma troisième critique.

Ma quatrième et dernière critique porte sur la nouvelle responsabilité que vous faites porter aux élus, responsabilité devant la Cour de discipline budgétaire et financière. Je suis étonné que cet aspect de votre projet n'ait pas été davantage ressenti. Là encore, c'est le revers caché de la médaille de la suppression de la tutelle.

En principe, tout manquement dans l'ordonnement et le mandatement des dépenses sera sanctionné par des peines d'amendes pour les élus, même si ceux-ci éprouvent les plus grandes difficultés à gérer leurs finances. Jusqu'ici, la législation avait soigneusement distingué, pour l'application de cette juridiction, entre les ordonnateurs, qui font profession d'individualiser les fonds publics — les fonctionnaires — et les élus. Ce n'était que juste mesure. Je doute que votre projet n'éloigne un peu plus des fonctions d'élus locaux des candidats de valeur trop conscients de l'étendue de leurs responsabilités.

Vous me répondrez, bien sûr, que votre projet prévoit des agences techniques départementales pour conseiller les élus. Permettez-moi, en l'absence de toute précision sur ce sujet, de douter de leur efficacité. Mettre sur pied un instrument qui conseille 600 maires, comme ce serait le cas dans mon département, doit être plus facile à dire qu'à faire.

On a parlé de la formation des maires. C'est, à mon avis, méconnaître la réalité sur le terrain. A-t-on fait le compte des maires qui exercent la profession d'exploitant agricole ? Ils sont très nombreux, et sait-on qu'ils se trouvent dans l'impossibilité de prendre des vacances faute d'un système efficace de remplacement ?

En conclusion, monsieur le ministre, je ne puis que répéter que je partage votre volonté de décentraliser, mais que je n'approuve pas nombre des moyens dont vous prévoyez l'institution à cet effet. J'ai la conviction que vous vous êtes laissé emporter au-delà de ce que vous souhaitiez et de ce qui est souhaitable.

Pour l'anecdote, j'ai noté que les membres du Gouvernement avaient une prédilection, ces temps-ci, pour le langage proverbial. Permettez-moi d'abonder en ce sens et de vous dire que votre réforme illustre bien le fameux adage selon lequel « le mieux est parfois l'ennemi du bien ». (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'U.C.D.P., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

**M. Marcel Gargar.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui propose une vaste action de décentralisation des institutions de la France guidée par la volonté de rétablir dans leurs droits et libertés les communes, départements et régions.

Cet objectif de développement de la liberté, cette volonté affirmée, je souhaite, pour ma part, monsieur le ministre d'Etat, les voir rapidement appliqués aux départements d'outre-mer avec toutes les conséquences qu'à mon sens cela implique.

Je me réjouis que dès son article premier — et ce, à l'initiative des députés communistes et apparenté — votre texte prévoit que des lois adapteront les dispositions du présent projet à la spécificité des départements d'outre-mer.

Je crois exprimer l'attente de nos compatriotes guadeloupéens, qui ont montré leur volonté de changement en élisant deux députés de gauche, dont un communiste, en vous disant que pour les peuples des départements d'outre-mer il est nécessaire d'ouvrir une ère de concertation et de dialogue à partir de la reconnaissance de leur identité et de leur droit à réaliser leurs aspirations.

C'est le sens des propositions faites par le Président de la République lors de la campagne électorale. D'ores et déjà, cette concertation s'est engagée auprès du secrétaire d'Etat, chargé des D.O.M. Je souhaite qu'elle se poursuive de la façon la plus large et la plus approfondie possible.

La proposition de loi déposée par le groupe parlementaire socialiste, auquel s'est référé le Président de la République, pourrait constituer une base de discussion.

Pour ce qui me concerne, je pense toujours qu'il faut en finir avec la situation de sujétion coloniale dans laquelle les précédents gouvernements et le patronat ont maintenu les D.O.M., aggravant ainsi les conséquences de la crise de l'exploitation capitaliste.

Je souhaite qu'il soit mis fin au statut colonial qui est celui des D.O.M. par la mise en place d'un processus garantissant le libre exercice de leur droit intangible à s'autogérer.

En effet, la politique colonialiste élaborée et conduite par les gouvernements précédents a aggravé la situation dans tous les domaines.

La « départementalisation économique » a, en fait, cadré avec le renforcement d'une politique de soutien au redéploiement de quelques grandes sociétés multinationales à base française, dont le seul objectif a été et reste la recherche du profit maximal immédiat.

Le bilan, c'est d'abord un chômage accablant. Un adulte « actif » sur deux, deux jeunes sur trois sont sans emploi. Seule la lutte a pu arracher, voilà à peine plus d'un an, l'indemnisation des chômeurs. Ce sont encore de nombreuses discriminations par rapport à la France métropolitaine dans la protection sociale, une inflation galopante participant à la dégradation permanente des conditions de vie.

Le seul remède envisagé fut une émigration massive, présentée comme le seul moyen de promotion offert aux jeunes Antillais.

A cette politique antisociale a correspondu un renforcement de l'arbitraire, de l'autoritarisme, des atteintes aux libertés individuelles.

Répression, fraude électorale, véritable intoxication par une information domestiquée ont été les formes d'expansion essentielles de ce mépris colonialiste qui, fondamentalement, traduit le refus de reconnaître l'originalité des peuples des départements d'outre-mer, de reconnaître leur identité nationale et leur droit à participer pleinement à la gestion de leurs propres affaires. La violation permanente des droits de l'homme a aussi été la conséquence logique de l'asphyxie économique de ces départements.

Cantonnés dans le rôle d'annexes économiques de la métropole, les D.O.M. ont été frappés de plein fouet par le redéploiement économique cassant leurs activités traditionnelles, notamment agricoles. En dix ans, en Guadeloupe, dix-neuf usines sucrières sur vingt-deux ont fermé leurs portes.

Les grandes sociétés françaises ont agi à leur guise, fragilisant à l'extrême l'économie des D.O.M. en réorientant leurs capitaux vers l'import-export, la promotion immobilière ou la spéculation pure et simple.

A Saint-François, dans mon département, 10 milliards de centimes ont été dépensés pour l'immense terrain de golf d'un grand hôtel, notamment pour son irrigation, alors que la plupart des habitants de la petite ville n'ont toujours pas l'eau courante et sont obligés à des déplacements quotidiens de plusieurs kilomètres.

La situation économique des D.O.M. est, de ce fait, typiquement celle des pays colonisés.

Ils importent à peu près tout ce qu'ils consomment et exportent le peu qu'ils produisent.

Cette exploitation coloniale, cet autoritarisme sont la marque d'une époque désormais révolue, close par l'arrivée de la gauche au pouvoir.

Par conséquent, le Gouvernement de gauche doit mettre à la disposition des D.O.M. des pouvoirs et des moyens qui leur permettront librement de décider de leur avenir, d'éliminer le colonialisme, de retrouver leur dignité et leur responsabilité.

Le Gouvernement s'engage à soumettre au Parlement un projet particulier concernant les D.O.M. Je m'en félicite.

Je souhaite qu'il permette un approfondissement de la vie démocratique en tenant compte de la spécificité des D.O.M.

Donc, la défaite de la droite les 10 mai et 21 juin 1981, l'élection de François Mitterrand et l'arrivée de la gauche au pouvoir constituent un événement historique sans précédent. C'est en même temps une révolution tranquille ouvrant la voie au changement démocratique voulu par la grande majorité des peuples de France et d'outre-mer.

Démocrates à sensibilités diverses, nous voilà récompensés de vingt-trois années de luttes, de combats et de sacrifices en vue d'obtenir la mise en œuvre d'une société plus juste, plus humaine, moins inégalitaire et plus démocratique.

Certes, en raison du lourd héritage laissé par le pouvoir giscardien, la tâche, pour consolider et pérenniser cette victoire, ne sera pas très facile. Il nous faudra redoubler d'efforts, de vigilance, d'audace et de patience pour vaincre les résistances et l'hostilité des adversaires atteints, aujourd'hui, de « sinistrose ».

Un fait est certain : c'est que le changement s'est rapidement manifesté par le dialogue entre le nouveau pouvoir et la classe laborieuse. Dès le mois de juin, le Smic a été relevé de 10 p. 100 ; des crédits ont été dégagés pour assurer l'insertion professionnelle et la formation des jeunes ; le plan d'aide à la famille ; les nouvelles orientations concernant les anciens combattants ; les ressources minérales de la mer et bien d'autres domaines ont fait l'objet de décisions positives, malgré certains retards dans les D.O.M. imputables à certains cadres fonctionnaires restés en place et « non recyclables ».

M. Jean Ooghe. Très bien !

M. Marcel Gargar. « L'Etat ne doit pas étouffer les collectivités ; il doit les promouvoir », a déclaré le Premier ministre Pierre Mauroy.

C'est dans cet esprit que, dès le mois de juin 1972, lors de la discussion du projet de loi relatif à la régionalisation, le groupe communiste et apparenté avait déposé plusieurs amendements tendant à élargir les pouvoirs des régions. C'est également dans la perspective d'une évolution des problèmes de l'outre-mer que nous avions présenté un amendement n° 1 bis tendant à ériger la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion, ces faux départements, en collectivités territoriales s'administrant elles-mêmes démocratiquement. Cet amendement décolonisateur fut repoussé par la majorité de droite de notre Haute Assemblée.

Neuf ans après, le contexte et les hommes ont changé. Le vent du changement qui souffle sur la France depuis mai 1981 est perçu encore faiblement à la Guadeloupe et dans les autres D.O.M.

Constamment à l'écoute de nos populations, le député communiste Moutoussamy et moi-même percevons quelque impatience chez nos mandants préoccupés de connaître la substance du statut spécial correspondant à leurs aspirations politiques, économiques, sociales et répondant aux réels besoins de ces populations par trop marginalisées. Nous convenons, avec le Gouvernement, que les choses ne sont pas si simples dans le domaine institutionnel, que la priorité doit être réservée à l'économie ainsi qu'au social et que l'impatience et la fébrilité, fussent-elles légitimes, doivent être contenues pour permettre la concertation et la réflexion. Ce souci d'agir à coup sûr vous honore ; cependant l'expression : « Tout ce qui traîne se détériore » garde sa valeur.

Il n'est pas sans intérêt de vous préciser, monsieur le ministre d'Etat, que les formations de gauche des D.O.M. penchent nettement en faveur de la mise en place, dans chacun d'eux, d'une assemblée unique élue à la proportionnelle avec un exécutif collectif collégial, cela dès 1982 pour un indispensable renouvellement efficace de la classe politique.

C'est une affabulation de la droite que de crier à la rupture et au séparatisme. On n'est plus dupe d'une telle alarme, convaincus que nous sommes de la nécessaire mutation qui doit s'opérer dans ces pays sous-développés dans tous les domaines et encore sous domination monopoliste.

Le chantage exercé en ce moment par un industriel pour accaparer à bon compte une usine sucrière en difficulté, ce qui menace d'aggraver un chômage déjà délirant, est significatif de la mentalité colonialiste du patronat local.

Dans la très mauvaise conjoncture économique que vit l'archipel guadeloupéen, il conviendrait, monsieur le ministre d'Etat, de prendre en compte l'avis du conseil général unanime et celui du comité d'entreprise de la S. A. U. B. — société anonyme usine Beauport — favorables à la mise en place rapide d'une société d'économie mixte pour gérer cette usine et ainsi assurer la survie de cette région du Nord déjà par trop désertifiée. L'offre de gérance par un particulier suscite une très grande méfiance chez les travailleurs, les responsables syndicaux et politiques.

Il est urgent de trouver une solution et nous savons les efforts que vous déployez pour maintenir en activité cette usine nécessaire à la survie de cette région du Nord déjà par trop pénalisée.

Cette parenthèse fermée, nous considérons que le projet de loi relatif aux « droits et libertés des communes, des départements et des régions » doit constituer, aux yeux des Français et des « Domiens » une charte des libertés, des spécificités, du droit à la différence, à la responsabilité, à la dignité, traduisant la réalité de la personnalité et de l'originalité des populations d'outre-mer.

« La démocratie de nos jours », note excellemment un compatriote guadeloupéen, M. Henri Descamps, maître assistant en science politique, « n'est plus seulement la représentation politique des individus, c'est aussi la participation de toutes les cellules sociales des diverses communautés ; la démocratie est sociale ou n'est pas. »

Dans cette mouvance, nul doute que le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, soit habité par le même esprit de 1958 qui lui a inspiré la loi-cadre et le processus de décolonisation de l'Afrique francophone.

Nul doute aussi que son secrétaire d'Etat aux départements et aux territoires d'outre-mer, ouvert à la concertation et bien au fait de nos problèmes, le seconde activement dans les décisions tant attendues par des populations impatientes de voir se manifester un réel changement dans tous les domaines qui les concernent, tant au niveau des institutions que des hommes de direction.

Nos ministres auront à cœur de s'inspirer des fortes paroles du Président Mitterrand prononcées à Yorktown et à Mexico où il s'écria : « Courage, la liberté vaincra ! »

Sous le bénéfice de ce que je viens de dire et des remarques et suggestions de mes amis du groupe communiste, je voterai ce projet porteur d'espoirs libérateurs pour les peuples colonisés et leurs collectivités spécifiques. (*Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.*)

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

**M. Gérard Delfau.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, il était nécessaire que notre Haute Assemblée accorde la plus grande importance aux aspects d'aménagement du territoire et de développement économique qui sont, n'en doutons pas, l'un des objectifs majeurs de ce projet de loi.

Avec ce texte, nos régions pourront prendre en charge les dépenses de fonctionnement entrainées par des opérations d'intérêt régional. Comme les communes et les départements, elles pourront prendre toutes mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de leur population.

Ainsi, désormais, nos collectivités territoriales seront dotées de l'instrument juridique et institutionnel qui leur permettra d'agir aussi, et légalement, dans le domaine économique.

Il n'est pas un parlementaire, il n'est pas un sénateur notamment, qui ne se rende compte de l'importance de ce tournant pour deux raisons : d'abord, parce que la bataille contre le chômage, si elle nécessite une politique nationale cohérente et orientée dans ce sens, ne peut trouver son plein effet que sur le terrain de nos collectivités locales ; ensuite, parce que ce projet de loi entérine et fait entrer dans le droit une évolution déjà largement amorcée.

Autrefois vouées aux tâches de voirie, nos communes, même les plus petites, se sont trouvées confrontées, ces dernières années, sous l'effet de la crise, aux problèmes du chômage et des entreprises en difficulté.

Chacun d'entre nous, à un certain moment, est passé, ou a eu l'intention de passer à l'action dans ce domaine et s'est trouvé alors à la frontière de la stricte légalité.

Il n'est pas bon que le droit soit en retard sur les faits. Il est nécessaire que le droit, grâce à ce projet de loi, nous permette d'agir en toute lumière et en toute légalité.

Bien évidemment, cette évolution touchera de façon différenciée, d'une part, les communes suivant leur taille et suivant qu'elles disposent ou non d'organismes techniques et, d'autre part, le département. Mais elle trouvera son plein exercice dans le domaine de la région telle que le projet de loi la définit désormais.

Certes, il y a des risques et il est justifié que les parlementaires que nous sommes soient à l'affût de ceux qui peuvent comporter ce projet de loi, dans ce domaine tout particulièrement. Il est normal que l'on relève les risques que peut faire courir par exemple l'article 4 lorsqu'il s'appliquera à des communes de faible importance, insuffisamment pourvues d'organismes techniques pour faire le diagnostic face à une entreprise en difficulté.

Il ne serait pas bon que nous poussions des maires de communes peu importantes à prendre dans ce domaine des risques tels que leur budget pourrait, de ce fait même, se trouver déséquilibré.

Nous devons mesurer très exactement jusqu'où nous voulons aller et éviter que, par méconnaissance, ou simplement en raison de la pression de la population, un maire ne puisse prendre un engagement que le budget communal ne lui permettrait pas de tenir. C'est pourquoi le groupe socialiste fera une proposition dans ce domaine.

Sur le plan de la région, l'article 45 — qui n'est pas, comme on l'a dit, un article de pure intention mais qui confère à la région, enfin reconnue collectivité territoriale, les vastes compétences dont elle a besoin — sur le plan de la région, dis-je, le problème de l'aménagement du territoire et celui du développement économique trouveront leur pleine et naturelle expression.

Toutefois, là aussi, chacun d'entre nous doit avoir parfaitement conscience de ce que nous voulons et de ce que propose le projet de loi. Le texte se fixe comme objectif la décentralisation, mais celle-ci ne saurait aboutir à l'émiettement des responsabilités ou, pire, à la juxtaposition des égoïsmes. La décentralisation, c'est une nouvelle expression de la solidarité, et celle-ci doit s'exprimer chez tous les partenaires concernés.

Nous ne souhaitons pas que la commune, le département et la région jouent séparément, et je dirai même l'une ou l'un contre l'autre. Nous souhaitons, au contraire, assister à un maximum d'efforts et de travail en commun de la part des trois échelons de collectivités chaque fois qu'un projet à mettre en œuvre sera de quelque importance, et même avec l'Etat chaque fois que le projet le nécessitera.

Pour être sûrs que cette volonté de décentralisation s'inscrive bien dans la volonté nationale, nous accordons un rôle très grand à la planification : d'abord à la planification nationale qui assurera la régulation de l'économie, des grands équilibres au niveau de l'Etat, mais aussi à la planification régionale qui, elle, sera enracinée sur le terrain, qui en fera remonter les demandes et qui en rendra possible le tri avant que les choix soient fixés par le Parlement dans le cadre du Plan national.

De la même façon, si les élus que nous sommes souhaitent que la décentralisation leur apporte le maximum de compétences et de possibilités d'action, nous ne souhaitons pas que cela se fasse à l'écart de ce qui vit dans la région.

Pour être plus précis, nous pensons que les comités économiques et sociaux, une fois assurée une meilleure représentativité en leur sein, devront être, auprès des futurs conseils régionaux, plus que par le passé, des interlocuteurs sachant exprimer l'avis à la fois des entrepreneurs, des travailleurs, des chercheurs, des associations, et de bien d'autres encore.

Cette nouvelle définition des droits des collectivités locales nécessite un autre projet de loi — nous sommes heureux que le ministre d'Etat nous ait annoncé qu'il serait bientôt déposé — qui prolonge celui-ci et qui porte cette fois répartition des compétences.

Mais cela nécessitera aussi de la pratique, qui, évidemment, se fait lentement, jour après jour. Nous souhaitons donc que ne soit pas retardé le moment où nous pourrions, nous, élus, tenter cette expérience.

Nous savons aussi — c'est le dernier point que je veux souligner — que les élus, aussi informés soient-ils, ont besoin d'avoir auprès d'eux des techniciens et d'être appuyés dans leurs avis par le travail de professionnels.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons que des agences de développement régional, chargées de coordonner l'action au niveau des départements, puissent se mettre en place. Tout cela nécessitera, bien sûr, une coordination, mais, quand on ouvre une page comme celle de la décentralisation, il ne faut pas craindre l'absence de coordination, ce qu'il faut souhaiter, plutôt, c'est le trop-plein de la vie, grâce auquel les choses alors se feront tout naturellement.

Ainsi se met en place, avec ce projet de loi, une politique de décentralisation et d'aménagement du territoire qui tient enfin compte de la réalité régionale, des besoins de la population et du lieu où se livre, aujourd'hui plus qu'hier encore, la bataille de l'emploi.

Pour terminer, je dirai que, pour le développement économique et l'aménagement du territoire, s'il est finalement nécessaire que le Gouvernement trace les orientations et que le Parlement décide, il est un préalable : c'est que chacun d'entre nous en fasse sa « chose ». Chacun d'entre nous, quand nous rentrons dans nos départements, nous retrouvons toujours le même dossier : telle entreprise en difficulté, telle permanence assiégée par des demandeurs d'emploi.

Le groupe socialiste estime que ce projet de loi apporte, non pas la solution à ces problèmes. Il n'y a pas une solution au problème du chômage. Mais il apporte en tout cas un outil dont chaque parlementaire pourra enfin se saisir. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

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

**M. André Morice.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, pour tous les Français, le problème de la gestion des communes est un problème vital. Depuis des années, nous avons tous essayé de transformer le fonctionnement des collectivités locales de manière à obtenir dans la gestion des communes des possibilités d'actions concrètes au service des collectivités.

Aussi, sommes-nous particulièrement satisfaits de voir s'engager ce débat capital qui, nous l'espérons, nous conduira à une situation très sensiblement améliorée.

Il n'est pas nécessaire de rappeler, dans cette enceinte, l'importance de ce problème. Nombreux, en effet, sont ceux qui, parmi nous, ont accepté des responsabilités locales très lourdes et qui, depuis des années, n'ont pas ménagé leurs efforts pour que soient votées en ce domaine les réformes nécessaires. S'il était besoin d'une confirmation, nous la trouverions dans l'action de notre propre président, M. Alain Poher, qui préside tous les ans le congrès de l'association des maires de France, où sont évoqués chaque fois ces problèmes de vie locale.

Nous avons tous ressenti, au long des années passées, la nécessité de nous grouper pour mieux faire entendre notre voix.

Toujours dans le même esprit, nous avons créé, à l'initiative de quatre maires de grandes villes, vous-même, monsieur Gaston Defferre, maire de Marseille, M. Louis Pradel, ancien maire de Lyon, M. Jean Médecin, ancien maire de Nice et père de l'actuel député-maire, et moi-même, l'association des maires de grandes villes, dont les membres se sont livrés, toutes tendances réunies, à des études en profondeur et ont formulé des conclusions parfaitement valables qui ont beaucoup facilité notre tâche si lourde. Je le rappelle à cette tribune pour rendre hommage à ceux qui, après moi, ont présidé cette association et qui, tout au long des années, ont procédé à des études dont les résultats nous servent toujours de références. Ces études ont débouché sur des opérations spectaculaires, comme la réunion, à Paris, de tous les secrétaires généraux des grandes mairies de France de façon à pouvoir obtenir d'eux un concours réel sur des bases très précises.

Je n'ai pas l'intention, dans le très court délai qui m'est imparti, de traiter chaque chapitre. Mais je marquerai d'un mot combien quelques questions, prises parmi toutes, nous préoccupent plus spécialement.

Le contrôle *a priori* — on en a beaucoup parlé ici et on a bien fait — est supprimé et remplacé par le contrôle *a posteriori*.

Bien que cela puisse vous paraître paradoxal, il ne faut pas croire que tous les maires soient partisans de s'en tenir au contrôle *a posteriori*. Même si on ne rend pas ce point de vue public, le contrôle *a priori*, dans la plupart des cas, était accepté, tant la personnalité du préfet et du trésorier-payeur général constituait un gage sérieux ; ces hommes, en effet, connaissent les difficultés de gestion de nos communes.

Le travail effectué en commun a donné d'heureux résultats ; c'est pourquoi nous pouvons discuter valablement du rôle des préfets, dont vous avez bien voulu, monsieur le ministre d'Etat — et je vous en remercie — rappeler tout à l'heure l'ampleur des prérogatives et des responsabilités.

L'appel que vient de lancer le Premier ministre à tous les préfets pour soutenir l'action engagée contre le chômage montre bien qu'ils restent des éléments clés pour toutes les situations délicates.

Tous, dans cette enceinte, nous avons longtemps travaillé avec nos préfets et avons apprécié leurs grandes qualités. Il m'est arrivé, en tant que ministre, de réunir tous les préfets de région ; j'ai eu ainsi l'occasion de constater que, lorsqu'on s'appuie sur eux pour le règlement de questions délicates, leur concours est souvent décisif.

Nos préfets ont su établir des contacts utiles, qui sont la solution de problèmes très graves. Ils sont ainsi parfaitement adaptés aux évolutions de la situation.

Je souhaiterais, à ce point du débat, qu'un hommage, dont la forme reste à préciser, soit rendu aux préfets, à l'heure où leur statut va être modifié. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I., de l'U. C. D. P. et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

Je souhaiterais que ce titre de préfet leur soit maintenu. (*Applaudissements sur les mêmes travées.*) De toute façon, on peut penser que, restant dans les mêmes locaux, conservant la même tenue, avec la même casquette traditionnelle, travaillant avec un personnel qui aura œuvré avec eux pendant de longues années et qui restera, pour une large part, à leur disposition, cette appellation leur restera dans les conversations privées.

Le maintien de leur titre est une question qui, me semble-t-il, mérite d'être étudiée. Une telle décision aurait un profond retentissement dans le pays ; elle constituerait sans doute un témoignage de reconnaissance à des hommes qui, dans des circonstances difficiles, ont fait preuve d'un grand dévouement pour toute la collectivité. (*Applaudissements sur les mêmes travées.*)

Mais ce n'est là qu'un des aspects du problème, car de difficiles questions seront à régler.

Le rôle du président du conseil général et celui du président de l'assemblée régionale poseront de sérieux problèmes. Les divergences entre les conseils généraux de deux départements, fussent-ils voisins — ils peuvent avoir des conceptions différentes de la politique à suivre — créeront parfois des situations très délicates et conduiront à de nécessaires conciliations.

Pour ma part, je pense que nous pourrions franchir plus aisément certains obstacles qui ne manqueront pas de s'élever si nous revenions à ce que j'ai prôné en tant que maire de Nantes, avec l'appui du conseil municipal, à savoir l'élaboration d'une réforme régionale au niveau le plus large, instaurant enfin de grandes régions.

Je persiste à penser que c'est dans cette voie que nous trouverons les possibilités de satisfaire un certain nombre des revendications formulées par certaines régions de France qui sont enfermées dans des limites trop étroites.

Tous les projets, en effet, intéressent de grandes régions : vous n'élaborez pas un projet d'autoroute pour un département, ni même pour une région.

On pourrait trouver dans la création de grandes régions les moyens de surmonter les difficultés qui s'annoncent.

La décentralisation est un problème vital, qui intéresse tout le monde ; ce n'est pas une réforme que l'on puisse faire contre quelqu'un ou contre un parti politique.

Il faut vraiment que les débats soient poussés à fond, chacun jouant très sincèrement son rôle et ne perdant jamais de vue l'importance capitale de l'enjeu.

Pour atteindre ce résultat, il faut que les commissions du Sénat — dont nous avons fait le juste éloge — justifient une fois de plus leur solide réputation et, servant en toute loyauté l'intérêt général, cherchent les conciliations nécessaires.

Nous souhaiterions aussi que l'Assemblée nationale ne pèse pas de tout son poids sur le vote final, mais comprenne qu'en un tel domaine un accord est absolument nécessaire entre tous les élus, une loi d'une telle envergure, tant pour sa rédaction finale que pour son application, exigeant l'accord de tous. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I., de l'U. C. D. P. et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

Voilà, monsieur le ministre, ce que je désirais vous exposer au début d'un débat capital pour notre pays. (*Applaudissements sur les mêmes travées.*)

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

**M. Daniel Hoeffel.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, tout ce qui va dans le sens d'une décentralisation réelle répond incontestablement à une nécessité et doit être approuvé. La plupart des pays du monde occidental, et particulièrement de l'Europe, l'ont compris et ont déjà traduit cette nécessité dans les faits.

Mais il faut éviter de le faire dans la précipitation, qui ne peut aller qu'à l'encontre du double objectif : simplifier l'administration en la rapprochant des citoyens et donner aux élus locaux la pleine responsabilité des affaires qui les concernent.

Or, voter une loi qui fixe des principes sans statuer sur les moyens est inévitablement une source d'incertitude et de difficultés d'application. Cette situation suscite quatre questions.

On peut se demander, en premier lieu, si la décentralisation qu'on nous propose ne risque pas d'être contrecarrée par une centralisation qui s'installe par le biais de la politique des nationalisations, par exemple, et qui, dans une région comme la miennne, l'Alsace, aboutit à un transfert de centres de décisions régionaux vers Paris.

Or la décentralisation n'a pas seulement un aspect institutionnel. Il faut que, derrière la façade, la personnalité de la région et du département soit respectée, qu'elle soit culturelle ou économique. Il faut aussi que les valeurs typiquement régionales soient préservées. Je pense à la législation locale en Alsace, qui en est le garant sur beaucoup de plans : social, spirituel, culturel, éducatif, communal et d'autres. Le maintien de cette législation sera pour les Alsaciens le test de la volonté de décentralisation, et il est pour eux fondamental.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Puis-je vous interrompre, monsieur Hoeffel ?

**M. Daniel Hoeffel.** Je vous en prie, monsieur le ministre.

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** J'ai été amené à répondre, à l'Assemblée nationale, à vos collègues députés et à déclarer de la façon la plus nette qu'il serait tenu compte des particularités à la fois légales et réglementaires qui existent actuellement dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle.

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Hoeffel.

**M. Daniel Hoeffel.** Monsieur le ministre d'Etat, je vous remercie et vous exprime ma reconnaissance pour la netteté de votre réponse. Ces trois départements sont, en effet, régis par une même législation locale, qu'ils souhaitent pouvoir conserver.

On peut se demander, en second lieu, s'il ne s'agit pas, en sens inverse, de transférer de l'Etat aux collectivités locales la responsabilité de difficultés économiques qui ne sont pas de leur fait et de leur en faire assumer la charge.

La possibilité donnée aux communes, aux départements et aux régions de prendre des mesures pour assurer la protection des intérêts économiques et sociaux de la population débouchera, inévitablement, sur cela, si une délimitation précise des responsabilités des uns et des autres n'intervient pas rapidement.

On peut se demander, en troisième lieu, si l'actuelle tutelle administrative ne vaut pas mieux que la tutelle de la future chambre régionale des comptes et la responsabilité personnelle des élus devant la cour de discipline budgétaire, qui suscite des inquiétudes chez beaucoup d'élus locaux.

On peut se demander, enfin — c'est ma quatrième interrogation — si les petites communes et les citoyens ne seront pas écrasés sous le poids d'une trop lourde pyramide. Cela pose le problème de la coexistence de deux échelons intermé-

diaires entre la commune et l'Etat. Si, en allant dans le sens de la décentralisation, nous nous inspirons de l'exemple de nos voisins, en revanche, en instituant deux collectivités intermédiaires de plein exercice, nous réalisons une œuvre, certes, originale, mais peut-être inadaptée à notre temps.

Le département, nous le savons, est profondément ancré dans la tradition française et les Français y sont, j'en suis persuadé, profondément attachés. Il a démontré son efficacité dans le passé et c'est un cadre bien adapté à la solution d'un certain nombre de problèmes concrets.

La région a, elle, tout en n'étant qu'un établissement public, su souvent révéler son aptitude à traiter des problèmes économiques ou culturels, à mettre en œuvre la politique des grands équipements, à élaborer la planification. Elle répond incontestablement, sur ces plans, aux exigences de notre époque et à celles d'un pays moderne.

Les résultats ont, certes, été inégaux, suivant qu'il s'agissait de régions telle l'Alsace, qui constitue une entité forgée par l'histoire, la géographie, la culture, qui entend conserver et développer sa personnalité et qui tient au maintien de ses limites géographiques actuelles ou, au contraire, de régions constituées d'une manière plus artificielle. Le sentiment d'appartenance de la population à la même région est, de ce fait, très variable.

La question fondamentale qui se pose est de savoir si la superposition de quatre échelons de plein exercice, avec toutes les charges que cela représente pour les contribuables, avec toutes les lourdeurs que cela peut impliquer, n'est pas une erreur lourde de conséquences.

La création d'une nouvelle collectivité territoriale de plein exercice sera irréversible. Or cette création se fait, dans l'immédiat, sans aucune délimitation des compétences respectives du département et de la région, ce qui sera évidemment générateur de rivalités, de confusions, de doubles emplois, de lourdeurs, c'est-à-dire exactement l'inverse de ce que nous devons rechercher à travers la décentralisation.

Je conçois que le choix entre département et région est difficile, mais ils ne peuvent coexister qu'à condition qu'il y ait une délimitation très claire des compétences et des moyens dans le sens d'une complémentarité et non d'une rivalité.

En ne voulant pas faire sur ce plan le choix nécessaire, nous risquons de transformer le grand espoir que suscite la décentralisation en une immense désillusion. Or, nous voulons qu'elle soit une réussite. (*Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P., de l'U. R. E. I., du R. P. R. ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Je demande la parole.

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** La déclaration très précise et très claire de M. Hoeffel et la question qu'il a posée en ce qui concerne les compétences respectives des départements et des régions m'amènent à apporter une réponse.

Le projet de loi que je propose ne tend en rien à diminuer les compétences, le rôle et l'importance des départements. Les conseils généraux, les départements ont fait leurs preuves. Ils constituent un échelon administratif indispensable dans la vie administrative et politique française.

Les compétences des départements sont connues ; aussi n'ai-je pas besoin de vous les rappeler. Le texte qui vous est proposé et ceux qui suivront, notamment celui qui concerne la répartition des compétences, ne pourront qu'augmenter les attributions et les compétences des départements. En aucune façon, ils ne les diminueront.

M. Hoeffel a dit qu'il fallait bien distinguer les compétences des départements et celles des régions. Je partage son avis.

Les régions furent créées par la loi de 1972, et celle-ci ne fut pas appliquée immédiatement. Cependant, en un peu moins de huit ans et même dans le cadre de cette loi qui restreignait les compétences des régions, il est évident qu'à pris naissance un esprit régional qui répond à un certain nombre de besoins, notamment dans les domaines économique, social et culturel.

Nous avons pu constater qu'il n'existait pas d'opposition ni de difficulté entre les établissements publics régionaux, demain des collectivités territoriales, et les départements, collectivités territoriales.

Si le texte que je propose est adopté, je puis vous assurer que les mesures d'applications n'entraîneront aucune confusion entre les compétences des uns et des autres.

Je vous prie de bien vouloir m'excuser de cette réponse un peu longue, mais elle était nécessaire. Etant donné le nombre d'orateurs, je préfère intervenir de temps en temps plutôt que de faire un long discours à la fin de la discussion générale.

En conclusion, j'indiquerai qu'à l'avenir l'existence d'un échelon municipal, d'un échelon départemental et d'un échelon régional ne sera pas pour les administrés une source de difficulté ou de complication, mais au contraire une source de simplification et de rapidité dans l'exécution des décisions administratives. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

**M. le président.** Monsieur le ministre d'Etat, je vous remercie de vos précisions, fort utiles pour le Sénat.

La parole est à M. Hubert Martin.

**M. Hubert Martin.** Monsieur le ministre d'Etat, le texte que vous soumettez aujourd'hui à l'examen du Sénat comporte de bonnes innovations, mais aussi des lacunes manifestes qui pourront se révéler dangereuses pour l'équilibre et le fonctionnement des collectivités locales.

Je ne suis pas le seul à m'être posé cette question : n'est-il pas dangereux d'élaborer et de faire examiner à la hâte un texte portant sur un sujet aussi vaste et aussi complexe, puisqu'il met en jeu tout à la fois nos institutions, nos libertés et l'avenir de nos collectivités locales ?

Au surplus, une telle précipitation vous a conduit à une curieuse démarche : celle qui consiste à traiter des structures avant de définir respectivement les compétences et de répartir les ressources.

Convaincus de la nécessité d'opérer une réelle et profonde décentralisation, pour avoir subi trop longtemps les excès du centralisme, nous sommes unanimes sur ces bancs à vouloir clarifier et simplifier la libre administration des collectivités locales.

Nous souhaitons tous qu'il soit procédé à une large déconcentration et à une décentralisation, rendues chaque jour plus nécessaires et urgentes. Comment opérer dans un souci de réelle efficacité ?

En premier lieu, il s'agit de redéfinir et de clarifier les compétences respectives de l'Etat et de chacune des collectivités locales.

En deuxième lieu, il s'agit d'alléger certaines tutelles, administratives, mais surtout financières et techniques, qui pèsent sur nos collectivités, cela étant possible dès lors que les compétences respectives sont clarifiées afin d'éviter surenchères et conflits.

En troisième lieu, il faut opérer les transferts financiers qui s'imposent, de sorte que chacun dispose de ressources correspondant à ses attributions.

Enfin, il s'agit de définir un statut des élus et des fonctionnaires locaux, ce qui suppose préalablement de les consulter, précaution que vous n'avez pas cru devoir prendre.

Voilà autant de principes qui ont guidé le Sénat dans le texte qu'il avait adopté voilà quelques mois, autant de précautions qui s'imposent dans une démarche que nous aurions comprise et admise pour aborder de façon sérieuse une réforme aussi importante.

Force nous est de constater que de tels principes ne sont pas les vôtres ! Mais, ce faisant, vous nous soumettez un texte partiel, qui, à chacune des questions que, légitimement, nous posons, renvoie à des lois ultérieures ou à des décrets.

Vous nous proposez un texte créant, de façon répétitive, des institutions identiques, qui n'ont pour unique distinction que le territoire sur lequel elles agissent. Au lieu de spécialiser les niveaux — mais pour cela il faudrait traiter des compétences — vous créez les conditions d'une situation extrêmement dangereuse dans laquelle chaque collectivité voudra faire un peu de tout. En guise de décentralisation, vous créez d'emblée les conditions d'un gigantesque désordre, qui sera marqué par des antagonismes, des rivalités, des surenchères permanentes.

Or, et j'en viens ainsi à l'essentiel de mon propos, le désordre que vous vous proposez de mettre en place s'exercera au premier chef au détriment des communes qui, faiblement dotées en moyens, sont par avance les victimes désignées d'une telle opération.

Quel sera le sort des petites communes qui sont confrontées de façon permanente à d'autres communes plus puissantes et qui risquent d'assister à des rivalités entre les départements les plus puissants et la région, tous dotés de moyens et de services ?

Que sera l'autonomie prétendument affichée des communes vis-à-vis de ce fantastique cumul de responsabilités et d'influences : l'exécutif départemental, dont on ne connaît toujours pas les compétences, encore que vous vous ayez donné quelques informations ?

Chef de l'exécutif et d'une assemblée délibérante que vous voulez politiser, un homme investi de tels pouvoirs pourra devenir un véritable potentat local, faisant peu de cas du représentant de l'Etat ou des communes qui ne se rangeraient pas à ses vues.

« Le style, c'est l'homme », me répondrez-vous, et tous ne sont pas des féodaux ! Certes, mais alors ils délègueront leurs pouvoirs à leur entourage et aux services administratifs. L'administration locale deviendra toute-puissante sans présenter aucune des garanties conférées, à l'heure actuelle, par le service et la notion d'Etat.

Que feront les maires, soi-disant libres, mais en réalité soumis à la nouvelle tutelle d'une collectivité surpuissante, qui s'empressera à recréer de nouvelles pesanteurs ?

Certes, une grande ville possédant des services autonomes, des fonctionnaires qualifiés et compétents pourra prétendre à une réelle liberté de décision et d'action.

Mais qu'advient-il des 34 000 communes rurales de notre pays ? Les maires seront désormais consultés sur le choix de leur comptable et pourront éventuellement passer outre aux objections de ce dernier.

La belle affaire que tout cela pour des hommes le plus souvent dévoués et désintéressés, accablés de responsabilités et qui, depuis la loi du 31 décembre 1970 souffraient bien peu de la tutelle administrative, mais y trouvaient le plus souvent aide et conseil ! Je suis d'ailleurs persuadé que rien ne changera à ce sujet.

Au nom d'un principe dogmatique de liberté, qui ne sera que formel, vous allez placer d'emblée ces hommes devant des responsabilités écrasantes, sans formation, sans moyens susceptibles d'être traduits devant des juridictions, risquant la suspension ou la révocation.

Nous savons, en effet, trop bien comment les choses vont se dérouler sur ce plan et l'on conçoit aisément l'inquiétude des élus locaux. J'ai d'ailleurs pu la constater lors d'une récente réunion des élus de mon département.

Supprimer dans de telles conditions ce qui reste de la tutelle administrative, c'est mettre fin à des relations de confiance entre le préfet ou le sous-préfet et les maires qui savaient qu'à tout moment ils auraient un interlocuteur capable de les conseiller.

Ces relations de confiance feront place, dans un contexte extrêmement difficile, à une forme de tutelle bien plus pénible, spécialement pour les communes démunies de moyens.

En outre, comment ne pas réfléchir aux conditions dans lesquelles s'exerceront les nouveaux contrôles ? La lenteur et l'encombrement traditionnels des juridictions nous sont bien connus. La compétence des magistrats n'est pas en cause, bien évidemment, mais il n'est pas injurieux à leur égard de dire qu'ils ont souvent tendance à juger de façon abstraite. Il est donc facile d'imaginer les multiples pesanteurs, toutes les difficultés et, en définitive, les craintes et le découragement des élus qui, nécessairement, en résulteront.

Quant aux chambres régionales des comptes dont nous ignorons tout, il vous faudra, monsieur le ministre d'Etat, des locaux et probablement deux mille fonctionnaires pour qu'elles puissent travailler.

En revanche, s'agissant des vraies tutelles dont s'effraient les élus et contre lesquelles ils protestent, c'est-à-dire les tutelles financières et techniques, ou bien votre texte est muet ou bien il renvoie à des lois ultérieures.

En attendant, vous proposez une codification, c'est-à-dire une concentration de toutes les normes techniques qui sont source de contradictions et de paralysie.

Votre projet, s'il est adopté en l'état, constituerait une arme dissuasive vis-à-vis des maires des petites communes, qui seront, en réalité, isolées et soumises à de nouvelles tutelles bien plus insidieuses en raison de leur caractère politique. Ce seront les tutelles de l'exécutif, de la région et du département.

Pour toutes ces raisons, je ne puis, pour le moment, vous suivre dans votre démarche concernant un texte qui, en définitive, menace l'équilibre et le fonctionnement des collectivités locales, tout particulièrement des communes rurales. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'U.C.D.P.)*

— 8 —

## CONFERENCE DES PRESIDENTS

**M. le président.** La conférence des présidents a établi comme suit l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat :

## A. — Vendredi 30 octobre 1981 :

A neuf heures trente :

1° Deux questions orales sans débat :

N° 73 de M. Raymond Dumont à M. le ministre de l'éducation nationale, (écoles normales d'Arras) ;

N° 118 de M. Philippe Madrelle à M. le ministre de l'éducation nationale (installation à l'université de Bordeaux I d'un centre de calcul de haut niveau).

2° Question orale avec débat n° 46 de M. Daniel Millaud sur la politique économique et sociale en Polynésie française ;

3° Question orale avec débat n° 48 de M. Louis Virapoullé sur le développement économique et social de la Réunion ;

4° Question orale avec débat n° 66 de M. Roger Lise sur le développement économique et social de la Martinique ;

5° Question orale avec débat n° 76 de M. Marc Plantegenest sur la politique économique et sociale à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ces quatre questions sont adressées à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, chargé des départements et des territoires d'outre-mer.

A quinze heures, jusqu'à dix-sept heures trente :

*Ordre du jour prioritaire :*

6° Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (n° 371, 1980-1981).

La conférence des présidents a fixé au mardi 3 novembre, à midi, le délai limite pour le dépôt des amendements à l'article 1<sup>er</sup> et aux titres I et II de ce projet de loi.

## B. — Mardi 3 novembre 1981 :

A vingt et une heures trente :

*Ordre du jour prioritaire :*

Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (n° 371, 1980-1981).

## C. — Mercredi 4 novembre 1981 :

*Ordre du jour prioritaire :*

A quinze heures trente :

1° Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 1981.

A vingt et une heures trente :

2° Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (n° 371, 1980-1981).

Mes chers collègues, je vous rappelle que, si l'ordre du jour laisse beaucoup de temps libre les 3 et 4 novembre, c'est que se tiendra ces jours-là, à l'Hôtel de Ville de Paris, le congrès de l'association des maires de France.

## D. — Jeudi 5 novembre 1981 :

A quinze heures et le soir :

*Ordre du jour prioritaire :*

Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (n° 371, 1980-1981).

## E. — Vendredi 6 novembre 1981 :

A neuf heures trente :

1° Quatre questions orales sans débat :

N° 78 de M. Roland du Luart à Mme le ministre de l'agriculture (situation des sociétés de commercialisation du bétail) ;

N° 112 de M. Roland du Luart à Mme le ministre de l'agriculture (définition d'une politique d'installation des jeunes agriculteurs) ;

N° 121 de M. Adrien Gouteyron à Mme le ministre de l'agriculture (limitation de la progression des cotisations sociales des exploitants agricoles) ;

N° 124 de M. Louis Minetti à Mme le ministre de l'agriculture (situation du centre technique interprofessionnel des fruits et légumes).

2° Quatre questions orales avec débat posées à Mme le ministre de l'agriculture :

N° 3 de M. René Tinant, sur l'enseignement agricole ;

N° 24 de M. René Chazelle, sur la politique forestière ;

N° 38 de M. Serge Mathieu, sur la politique viti-vinicole ;

N° 71 de M. Louis Minetti, sur la situation des jeunes agriculteurs.

La conférence des présidents propose au Sénat de joindre ces questions.

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

La jonction est ordonnée.

A quinze heures :

*Ordre du jour prioritaire :*

3° Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (n° 371, 1980-1981).

F. — Mardi 10 novembre 1981, à seize heures, et jeudi 12 novembre 1981, à dix heures, à quinze heures et le soir :

*Ordre du jour prioritaire :*

Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (n° 371, 1980-1981).

Il n'y a pas d'observations en ce qui concerne les propositions de discussion des questions orales avec débat ?...

Ces propositions sont adoptées.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Je demande la parole.

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Monsieur le président, je voudrais simplement dire que je serai à la disposition du Sénat, s'il le souhaite, demain, vendredi 30 octobre, aux environs de dix-huit heures trente, c'est-à-dire immédiatement après le comité interministériel auquel je dois assister, et le soir à partir de vingt et une heures.

**M. le président.** Je vous remercie de votre proposition, monsieur le ministre d'Etat, mais la conférence des présidents a d'ores et déjà fixé la limite des débats ce jour-là, veille de la Toussaint, à dix-sept heures trente, afin de permettre aux sénateurs qui le souhaiteraient de regagner leur région.

— 9 —

## NOMINATION A UNE COMMISSION

**M. le président.** Je rappelle au Sénat que le groupe socialiste a présenté une candidature pour la commission des affaires économiques et du Plan.

Le délai d'une heure prévu par l'article 8 du règlement est expiré.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, je déclare cette candidature validée et je proclame M. Michel Charasse membre de la commission des affaires économiques et du Plan, en remplacement de M. Roger Quilliot, dont le mandat sénatorial a cessé.

— 10 —

## NOMINATIONS

## A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

**M. le président.** Je rappelle que la commission des affaires culturelles a présenté des candidatures pour un organisme extraparlamentaire.

La présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai prévu par l'article 9 du règlement.

En conséquence, ces candidatures sont ratifiées et je proclame M. Marc Bœuf membre titulaire et M. Hubert Martin membre suppléant du conseil d'administration du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, en remplacement, respectivement, de M. Jean de Bagneux et de M. Charles Ferrant (en application de l'article 5 du décret n° 75-1136 du 11 décembre 1975, modifié par le décret n° 79-369 du 9 mai 1979).

— 11 —

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

### Suite de la discussion d'un projet de loi.

**M. le président.** Nous reprenons la discussion du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. de La Malène.

**M. Christian de La Malène.** Monsieur le ministre d'Etat, pour les communes et les départements de notre pays, il semble que vous soyez parti, au mois de juillet dernier, dans une sorte de « chasse aux tutelles » quelles qu'elles soient, celles qui existent, parfois même celles qui n'existent plus, tant était grande votre ardeur à voir rétablir dans sa plénitude l'autonomie de nos collectivités locales.

A Paris, vous le savez, nous sommes une collectivité locale et ce mot de « tutelle », nous en connaissons bien le sens pesant. Nous le connaissons depuis la Commune ; depuis, aussi, les décrets Paul Reynaud de 1939, qui ont été appliqués à Marseille et dont vous avez connu le poids. C'est d'ailleurs à cause de Marseille que nous avons subi cette tutelle à Paris, mais elle a duré ici alors qu'elle a disparu à Marseille.

Puis est venue la loi de 1975. Nous sommes une municipalité de plein exercice et l'article 2 de cette loi stipule que « le code des communes s'applique à la ville de Paris ».

Certes — et j'y reviendrai — demeurent quelques timides traces, quelques séquelles de tutelle, notamment dans le domaine financier. Compte tenu de cet état de fait, l'application de votre texte allait pour tous, en quelque sorte, de droit, effaçant définitivement ces quelques séquelles, et « l'œuvre de décentralisation » — comme vous vous plaisez à l'appeler — aurait été ainsi, dans cette commune importante, parachevée.

Or, surprise ! Le texte initial que vous avez déposé précisait, dans son article 13 : « Les dispositions du présent titre sont applicables à Paris » — fort bien ! — « sous réserve d'une loi d'application. »

Puis, en séance, pendant le débat, le Gouvernement prenait l'initiative de déposer, à l'article 1<sup>er</sup>, un amendement qui était encore plus restrictif que le texte initial puisqu'il disait : « Les dispositions de la présente loi s'appliqueront à Paris — très bien, encore que le verbe soit ici au futur — « à la date et aux conditions fixées par une loi ultérieure. »

Pourquoi est-on passé du premier texte au second ?

Voilà, monsieur le ministre d'Etat, qui résonne de façon inquiétante aux oreilles parisiennes ! Au moment où vous glorifiez d'accorder aux collectivités locales, communales et départementales de notre pays leur pleine autorité, voilà que se profile à nouveau le spectre d'un régime différent.

Un régime différent, c'est forcément un régime en retrait...

**M. Paul Jargot.** Un régime plus démocratique !

**M. Christian de La Malène.** ... sur la liberté des autres, puisque personne n'imagine, monsieur le ministre d'Etat, que ce puisse être un régime encore plus libéral.

Cette restriction, ainsi aggravée au cours du débat, trouve-t-elle une justification dans des raisons logiques et acceptables, allant au-delà des simples affirmations ? C'est ce qu'il nous faut voir, et ce sera l'essentiel de mon propos.

Si tel n'était pas le cas, s'il n'apparaissait aucune raison logique, avouable, acceptable, alors, comme certains ont donné d'autres raisons — pas vous, monsieur le ministre d'Etat, mais d'autres qui vous sont proches, et j'y reviendrai — alors, dis-je, nos craintes seraient fondées et nous serions en droit de dire que, derrière les prétextes administratifs ou juridiques...

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Monsieur de La Malène, puis-je me permettre de vous interrompre ?

**M. Christian de La Malène.** Bien volontiers.

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Monsieur de La Malène, cette question du statut de Paris a été évoquée à plusieurs reprises au cours du débat de l'Assemblée nationale. Aussi ai-je été amené à préciser la volonté du Gouvernement et à le faire sans aucune équivoque possible.

Paris aura, si le Parlement nous suit, un statut de droit commun. Ayant été interrogé à ce sujet à la fin du débat qui a eu lieu à l'Assemblée nationale, je l'ai dit et répété et, si vous avez lu le compte rendu des débats, vous devez le savoir.

Pour y parvenir, compte tenu de la situation actuelle de Paris du point de vue des restrictions tant administratives que financières, il nous faudra un peu de temps. J'ai l'intention, si vous le désirez, de m'entretenir de ce sujet avec vous, ainsi qu'avec M. Chirac, s'il le souhaite, avant d'arrêter le texte qui concerne Paris.

J'ai lu hier, dans un grand journal du soir, qu'un projet aurait été établi et envoyé à la mairie de Paris. Si vous l'avez reçu, ayez l'amabilité de me le communiquer, car je ne le connais pas. (Sourires.)

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur de La Malène.

**M. Christian de La Malène.** Je vous remercie, monsieur le ministre d'Etat, de votre déclaration qui, d'ailleurs, ne me surprend pas. Je l'attendais, je dirais même que je l'espérais.

Je n'ai pas encore de texte ; en revanche, j'ai quelque idée des réflexions qui sont conduites dans votre ministère. Mais, naturellement, n'en ayant pas une connaissance sérieuse, je n'aborderai pas ce sujet aujourd'hui.

Vous venez de reprendre, et je m'en réjouis, vos positions de principe, mais en « glissant », en quelque sorte, sur les raisons, et c'est cela que je voudrais vous faire toucher du doigt.

Vous avez mis en avant le fait qu'il était nécessaire d'exclure, pour le moment dites-vous. Paris du statut du droit commun. Je crois connaître un peu le sujet — sans naturellement, avoir la prétention de le connaître mieux que les spécialistes — pour la pratiquer depuis de longues années. Or, il m'est apparu que ni du point de vue administratif ni du point de vue juridique, les arguments qui ont été avancés à l'Assemblée nationale tant par vous-même que par le rapporteur n'étaient susceptibles, en vérité, de justifier cette exclusion.

Si vous le permettez, monsieur le ministre d'Etat, je vais m'efforcer de vous convaincre d'inscrire dès maintenant dans la loi l'intégration de Paris dans un statut de droit commun, puisque c'est ce que vous souhaitez et que, encore une fois, il n'y a réellement aucune raison sérieuse d'exclure Paris du projet que vous nous avez présenté.

Rien en effet, dans le statut actuel, ne permet de dire que ce texte ne peut s'appliquer à Paris. Il n'y a pas de spécificité parisienne qui s'y oppose.

Dans une deuxième partie de mon exposé, je voudrais m'efforcer de démontrer que les arguments qui ont été développés tant par vous-même, monsieur le ministre d'Etat, que par M. le rapporteur à l'Assemblée nationale, ne me paraissent pouvoir être retenus.

Qu'en est-il de Paris par rapport aux objectifs de la loi, en tant que commune, d'abord, en tant que département, ensuite ?

En ce qui concerne les communes — je reprends le résumé excellent qui a été présenté par le rapporteur à l'Assemblée nationale — votre projet prévoit quatre objectifs : premièrement, supprimer les tutelles administratives en mettant en place le mécanisme que chacun connaît et que nous étudions tous ; deuxièmement, supprimer les tutelles financières en mettant en place le mécanisme dont nous allons discuter ; troisièmement, modifier les rapports de l'ordonnateur et du comptable ; quatrième, élargir le pouvoir d'intervention économique des communes. Voilà ce que vous prévoyez dans votre texte pour les communes. Vous l'avez dit vous-même, et tout le monde l'a repris. C'est cela, et pas autre chose. Il n'est question ni de compétences, ni de ressources, ni de charges financières en plus ou en moins, ni de statut des personnels, ni de toute autre question importante concernant les communes. Seuls sont proposés ces quatre objectifs pour les communes.

Vis-à-vis de ces quatre objectifs, y a-t-il un problème pour la commune de Paris ?

En matière de tutelle administrative de droit commun, Paris ne connaît, monsieur le ministre d'Etat, aucune sorte d'exception ; je dis bien, aucune.

En matière de tutelle financière, il est vrai — j'y ai fait allusion tout à l'heure — que des séquelles demeurent, à savoir l'approbation du budget d'investissement et le contrôle *a priori* pour l'exécution de ce même budget. Pour le budget ordinaire, aucune espèce de tutelle financière et c'est quand même l'essentiel. Pour le budget d'investissement restent ces deux séquelles, et aucune autre, qui résultent de l'époque où Paris était la seule ville à avoir un emprunt global et, en contrepartie, les deux tutelles que je viens de rappeler.

Toutefois, monsieur le ministre d'Etat, ce n'est pas à vous que j'apprendrai que se généralise peu à peu pour toutes les grandes communes de France la méthode de l'emprunt global sans contrôle ni approbation.

Par conséquent, ces deux tutelles se situent tout à fait dans la ligne de vos préoccupations. Voilà deux tutelles financières qui demeurent à Paris sur le budget d'investissement. Dans la grande vague de suppression des tutelles, il allait de soi — c'est l'objectif logique de votre texte — de les faire disparaître.

**M. Roger Romani.** Deux petits articles !

**M. Christian de La Malène.** Ce n'est pas une spécificité et cela ne présente aucune difficulté. Tutelle administrative ? Il n'y en a pas. Tutelle financière ? Les deux que je viens de rappeler. Pour ce qui est de l'ordonnateur et du comptable, Paris ne présente aucun caractère particulier ; c'est le droit commun. Dans le domaine de l'intervention économique, c'est aussi le droit commun. Voilà pour l'essentiel, c'est-à-dire pour la commune.

Quant à la situation de Paris à l'égard de votre projet, je ne vois pas, honnêtement, sérieusement, juridiquement, sur quoi on peut s'abriter pour dire que la spécificité parisienne empêche d'accorder à Paris le même régime qu'à l'ensemble des communes de France.

J'en viens au département. C'est un peu plus difficile, sans être très compliqué : ce n'est difficile que si on veut le voir ainsi. Pour le département, je reprends aussi les termes de votre rapporteur, les quatre sujets que j'ai rappelés : les tutelles administrative et financière, l'ordonnateur et l'intervention économique, plus la réforme fondamentale qu'est la mise en place de l'exécutif départemental : pouvoir de proposition, pouvoir d'exécution.

Sur le premier point, les tutelles et l'ordonnateur, ne se pose aucun problème : c'est le droit commun qui s'applique à Paris et pas autre chose.

Là où nous trouvons une différence, c'est sur le problème de l'exécutif départemental. Vous allez voir qu'elle n'est pas très grande. Elle tient au fait que, dans un souci de simplification, la loi de 1975 a fait en sorte qu'il n'y ait pas à Paris un maire et un président du conseil général qui puissent s'opposer. Par conséquent, selon la loi, le maire est de droit président du conseil général. Il est vrai que le conseil général — j'y reviendrai tout à l'heure — du point de vue des compétences et non du projet de loi qui nous intéresse, gère un département qui, du fait de ses données géographiques, a très peu à faire ; en conséquence le cumul des deux fonctions ne posait aucune espèce de problème politique. Encore une fois, pour éviter cette double fonction, la loi avait prévu l'obligation pour le maire de Paris d'être de droit président du conseil général. Il suffisait, dans votre texte, de supprimer en trois mots cette obligation pour tomber dans le droit commun pour le département comme pour la commune.

Ayant ainsi, au galop — vous m'en excuserez — survolé la situation de Paris commune et de Paris département, je ne vois aucun obstacle. Dès lors, monsieur le ministre d'Etat, je vais reprendre les arguments qui nous ont été opposés et je les énumérerai tous sans en oublier aucun.

Je commencerai par ceux du Gouvernement. A l'Assemblée nationale, nous avons, nous, et d'autres, défendu nos positions, soit sous forme d'amendements de suppression du deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup>, soit sous forme d'amendements remplaçant ce deuxième alinéa. Le Gouvernement, par votre bouche, monsieur le ministre d'Etat, a dit : « Si l'on vous suivait, cela créerait un mini-statut pour Paris ; cela créerait un imbroglio juridique ; cela irait à l'encontre des intérêts de la ville », tous arguments qui sont les mêmes.

J'avoue, monsieur le ministre d'Etat — vous voudrez bien m'en excuser — faire montre à l'égard de cette affirmation d'une incompréhension totale.

Je ne vois pas comment le fait d'appliquer à Paris le régime du droit commun en matière d'approbation des délibérations du conseil municipal, puisque c'est l'essentiel de la réforme, la

suppression des tutelles financières et l'autorisation pour la ville d'intervenir dans le domaine économique, les rapports de l'ordonnateur et du comptable, je ne vois pas comment la modification de ces seuls points pourrait avoir un effet quelconque sur le régime juridique de la ville, sur son statut, ni comment tout cela ferait éventuellement disparaître les avantages que le statut ancien donnait à la ville.

J'avoue, monsieur le ministre, ne pas comprendre. Peut-être pourrez-vous m'éclairer. Dans le cadre des compétences, nous avons quelque chose de différent ; dans le cadre des ressources — j'y reviendrai — nous avons quelque chose de différent, dans le cadre des personnels également. Or, en l'occurrence, il n'est question ni des compétences ni du personnel. Il est question de permettre que les délibérations du conseil municipal soient applicables de plein droit.

Comment cette disposition de la loi pourrait-elle créer un « imbroglio juridique » ? Comment cela pourrait-il créer un « mini-statut » ? Quels avantages cela pourrait-il faire disparaître ? Ces arguments me laissent dans l'étonnement et dans une totale incompréhension.

Deuxième type d'arguments : Paris — chacun le sait — a un régime de police tout à fait différent de celui du reste de la France, puisque les pouvoirs de police du maire sont exercés par le préfet de police. Mais, monsieur le ministre d'Etat, cette situation particulière à Paris, que nous ne critiquons pas, qui est fort ancienne, c'est un problème non de tutelle, mais bien de compétence, non pas un problème de compétence en plus, mais un problème de compétence en moins.

Or, comment le fait d'avoir une compétence en moins pourrait-il nous empêcher d'être soumis au droit commun ? Ainsi, parce que la ville de Paris n'aurait pas dans ce domaine de la police la plénitude de ses compétences, devrait-elle continuer à subir la tutelle pour les compétences qu'elle a dans les autres domaines ? Où est la force logique de l'argument ? Je me permets de vous le demander, mes chers collègues.

**MM. Jean Chérioux, Roger Romani et Pierre-Christian Taïttinger.** Très bien !

**M. Christian de La Malène.** Oh ! Je ne cherche pas les félicitations, mes chers collègues. Je cherche à trouver des explications logiques à la démarche du Gouvernement et j'essaie de comprendre pourquoi, voulant le droit commun, il n'a pas inclus Paris dans la loi, alors qu'aucune raison avancée — pour ma part, je n'en ai pas trouvée — ne peut justifier cette démarche.

On a déclaré également que Paris avait un régime de transports différent. C'est vrai, tout le monde le sait. Mais, monsieur le ministre d'Etat, ce n'est pas non plus un problème de tutelle ; c'est un problème de compétence. C'est, d'ailleurs, un problème de compétence en moins et c'est aussi un grave problème de charges financières, de répartition de charges financières sur lequel vous allez buter. Vous allez savoir, monsieur le ministre d'Etat, ce que c'est que de s'occuper des transports en région parisienne ! C'est une première raison qui, à elle seule, est suffisante.

Il en est une deuxième : cette situation n'est nullement spécifique à Paris. Cet argument, qui est départemental et non plus communal, s'applique dans la même mesure pour l'ensemble des départements de la région parisienne, dont la situation, en matière de transports en commun, est absolument identique à celle de Paris. Donc, ni problème de tutelle, ni problème spécifique de Paris.

Je ne vais pas m'attarder sur l'Opéra, monsieur le ministre d'Etat — vous en avez parlé — car c'est un domaine où j'ai été assez perplexe. L'Opéra est un établissement public national. Il appartient à l'Etat, qui le gère comme il l'entend : la ville de Paris n'a rien à y voir. Paris a créé un théâtre municipal qui marche très bien et qui nous coûte beaucoup moins cher. Mais comment le fait d'avoir un opéra appartenant à l'Etat dans le périmètre de la ville peut-il être utilisé pour ne pas nous appliquer le droit commun ? Là aussi, incompréhension.

Je ne m'attarderai pas sur le dernier des arguments que vous avez invoqués — je n'en ai oublié aucun — qui concerne les pompiers. Il ne s'agit pas non plus d'un problème de compétence ; c'est peut-être un problème financier, c'est sûrement un problème régional puisque la brigade des sapeurs-pompiers de Paris est un organisme régional. Il est d'ailleurs d'autres villes de France — vous en savez quelque chose, monsieur le ministre — qui ont un système de sapeurs-pompiers assez particulier. Mais c'est un problème de compétence en moins, c'est un problème régional et non un problème de tutelle.

Après vos arguments, j'examinerai ceux du rapporteur de l'Assemblée nationale, qui a d'ailleurs repris une partie des vôtres, monsieur le ministre.

Il a surtout affirmé — c'était bien une affirmation — que, pour appliquer le texte en cause, il fallait modifier la loi de 1975. Je vous ai dit tout à l'heure sur quel point exact il fallait la modifier : le fait que le président du conseil général était obligatoirement le maire de Paris. Je vous ai dit que par un amendement, en trois mots, cette modification pouvait être faite. Donc, à part ce point, je ne comprends pas ce que signifie l'affirmation de M. le rapporteur à l'Assemblée nationale, qui voulait modifier la loi de 1975 pour que votre projet de loi soit applicable à Paris.

A Paris, il faut distinguer la commune et le département. Certes, ils sont à l'intérieur des mêmes frontières, mais il ne s'agit pas moins d'une commune de droit commun — article 2 du code des communes — et d'un département de droit commun — article 15 de la loi de 1871, applicable au département de Paris. Où est le problème à l'égard de votre projet de loi ? Qu'on me le dise ! Sans doute, je l'ai dit tout à l'heure, ce département — c'est un problème de compétence — a-t-il peu à faire dans le domaine de la coordination des communes. Il a peu à faire dans le domaine de la voirie départementale. Il a à faire essentiellement dans le domaine de l'aide sociale, mais c'est un problème de compétence et non un problème administratif ou juridique. C'est un département de droit commun ; la loi le dit et je le répète bêtement après elle.

Telle est, monsieur le ministre d'Etat, la revue, peut-être un peu longue, des arguments et de l'analyse que j'ai essayé de faire de vos propos relatifs à ce texte. J'ai enregistré avec beaucoup de satisfaction, comme mes amis, la position que vous avez prise et je m'en réjouis, mais j'ai entendu également les affirmations de vos amis, dont nul n'ignore qu'ils sont largement majoritaires à l'Assemblée nationale : ils le montrent assez ! Ceux qui sont leurs porte-parole dans ce débat — je sais bien qu'un groupe de cette importance est sans doute traversé de quelques courants...

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Vous avez connu cela !

**M. Christian de La Malène.** Ceux qui sont leurs porte-parole, dis-je, tiennent des propos du genre : la décentralisation chère à votre cœur, monsieur le ministre, ne doit pas accroître les pouvoirs du maire de Paris ; il faut décentraliser les pouvoirs du maire de Paris. En clair, cela veut dire qu'on ne veut pas appliquer à Paris le droit commun, que Paris gêne, que le maire de Paris gêne et que, par conséquent, on veut lui enlever ses pouvoirs par le bas. C'est une curieuse conception de la décentralisation.

Ce n'est pas vous, monsieur le ministre, c'est le porte-parole de vos amis parlant à l'Assemblée nationale au nom de son groupe. C'est là une crainte supplémentaire pour moi !

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Monsieur le sénateur, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Christian de La Malène.** Je suis toujours content de vous entendre, monsieur le ministre. (*Sourires.*)

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Vous avez dit que le député socialiste qui s'est exprimé sur cette question à l'Assemblée nationale était le porte-parole du groupe. Non, monsieur le sénateur, il ne l'est pas. Le président du groupe, c'est M. Pierre Joxe.

**M. Christian de La Malène.** Je suis encore une fois ravi, monsieur le ministre, que vous ayez bien voulu me faire le plaisir de m'informer. Ma crainte en est quelque peu apaisée, mais elle demeure.

Pourquoi demeure-t-elle ? Croyez bien que je ne mets nullement en cause vos intentions, mais vous avez voulu — j'espère que je vous ai convaincu et que vous allez y renoncer — mettre Paris en état d'exception provisoire par rapport au droit commun. Vous allez revenir à l'Assemblée nationale avec ce texte. Que va-t-il se passer, monsieur le ministre d'Etat ? Vous connaissez le proverbe : « Gardez-moi de mes amis ; mes ennemis, je m'en charge. » (*Sourires.*) Vous n'aurez peut-être pas tellement à craindre vos ennemis dans cette affaire, monsieur le ministre d'Etat, mais peut-être aurez-vous fort à vous battre, pour défendre le droit commun que vous souhaitez, avec vos amis. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R. et de l'U. R. E. I.*)

**M. le président.** La parole est à M. Marc Plantegenest.

Monsieur Plantegenest, vous êtes un nouvel élu et je crois que c'est la première fois que vous vous exprimez à la tribune de cette Assemblée. Au nom de nos collègues, je vous souhaite la bienvenue. (*Applaudissements.*)

**M. Marc Plantegenest.** Je vous remercie, monsieur le président, ces paroles de bienvenue ajoutent à l'émotion que j'éprouve en intervenant pour la première fois à cette tribune.

Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, si j'interviens dans ce débat, c'est, bien entendu pour évoquer devant vous le problème spécifique du lointain archipel, trop souvent oublié malheureusement, que je représente ici, c'est-à-dire Saint-Pierre et Miquelon.

Spécifique, il l'est véritablement cet archipel, par son exigüité, par la faiblesse de sa population, par sa situation géographique, par son éloignement de la métropole, par la nature de ses activités économiques.

C'est un peu une Corse éloignée, mais ce n'est certainement pas un département d'outre-mer, au sens que l'on donne à ce mot d'habitude. La délégation de la commission des affaires économiques, conduite par son président, notre collègue M. Chauty, qui est venue sur place au mois d'août 1978, le sait désormais aussi bien que nous.

D'ailleurs, les îles Saint-Pierre et Miquelon peuvent-elles être assimilées aux autres terres d'outre-mer, au sens institutionnel ou administratif du terme ? Sincèrement, je ne le crois pas.

Notre environnement géographique, économique, social et même politique nous place dans une situation totalement différente de celle des autres départements et territoires d'outre-mer !

Nos relations avec le monde extérieur se font toutes, sans exception, par l'intermédiaire du Canada.

Nos approvisionnements se font à plus de 75 p. 100 sur les marchés nord-américains.

Notre seule activité productrice, la pêche, écoule la quasi-totalité de ses produits en Amérique du Nord.

Les relations entre les partenaires sociaux tiennent compte la plupart du temps d'éléments de comparaison puisés, non pas en France, mais au Canada. Cela, d'ailleurs, s'explique fort bien, par le fait que l'inflation chez nous, est nord-américaine, et non pas française.

Notre avenir économique lui-même dépend uniquement du résultat des négociations entre la France et le Canada sur la délimitation d'une zone économique exclusive autour de nos îles.

Enfin, nos habitudes de vie, sont conditionnées par cet environnement : les Saint-Pierrais et Miquelonnais vivent à l'américaine, c'est vrai, mais, croyez-le bien, il n'y a rien de choquant à cela.

Car, ce qui importe avant tout, c'est que le cœur et l'esprit — j'allais ajouter la cuisine ! — soient restés français. Et sur ce sujet, n'ayez aucune crainte ! Les Saint-Pierrais et Miquelonnais ne renieront jamais leurs origines : ils sont Français et entendent le rester. Mieux encore, ils prétendent affirmer cette identité française face à un monde qui leur reste, malgré tout ce que je viens de dire, totalement étranger.

C'est pourquoi, sans arrière-pensée, depuis de nombreuses années, nous, Saint-Pierrais et Miquelonnais, parlons de décentralisation. Cela explique le dépôt par Albert Pen, le député de l'archipel — votre ancien collègue qui siège maintenant à l'Assemblée nationale — de cet amendement, repris à son compte par M. le ministre d'Etat, dans le cadre de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi qui vous est aujourd'hui présenté, prévoyant une décentralisation « à la carte », pour l'outre-mer français.

Je dis oui à cette décentralisation qui tiendrait compte des spécificités, des aspirations, de la culture, de l'environnement économique, social et politique des peuples d'outre-mer.

Je dis non à une opération qui, consistant en quelques aménagements éparés, aboutirait à couler tout l'outre-mer dans un même moule. Les Saint-Pierrais et Miquelonnais sont allés au rendez-vous de la départementalisation contraints et forcés. Ils n'ont pas l'intention de manquer celui de la décentralisation. Voilà pourquoi, dès le début des débats à l'Assemblée, ils ont fait entendre leur voix. Le Gouvernement et l'Assemblée nationale les ont entendus.

J'avais espéré qu'il en serait de même pour le Sénat ; or, je me rends compte que la commission des lois propose la suppression pure et simple de l'article premier.

Je le dis tout net, mes chers collègues, et sans aucune exagération, c'est une catastrophe pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

M. le président de la commission des lois lui-même, qui connaît bien notre archipel, doit certainement s'être rendu compte que le cadre départemental est une institution totalement inadaptée à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Est-il besoin de rappeler également les conclusions de la délégation de la commission des affaires économiques qui, toutes tendances confondues, condamnait cette départementalisation ? Je cite : « Les membres de la délégation ont pu observer que, jusqu'à présent, la départementalisation suscite plus d'inquiétudes qu'elle ne crée d'espoirs. Aussi, la délégation tient-elle à exprimer une fois encore, comme l'a fait son président dans une lettre adressée au Premier ministre, la nécessité d'une adaptation du statut départemental qui tienne compte de la situation géographique de l'archipel et permette à Saint-Pierre-et-Miquelon de conserver une large ouverture sur les pays voisins. » Voyez-vous, c'était en 1978 et, malheureusement, depuis 1978, le gouvernement précédent n'a pas réussi à adapter la départementalisation, ce qui prouve bien que celle-ci ne peut pas s'effectuer à Saint-Pierre-et-Miquelon.

En voulant donner une tout autre portée au texte voté par l'Assemblée nationale, la commission des lois a fait abstraction totale de la spécificité des terres d'outre-mer.

On ne traite pas les problèmes de Saint-Pierre-et-Miquelon, des Antilles ou de la Nouvelle-Calédonie comme ceux de la Lozère ou du Cantal. C'est une erreur fondamentale qui pousse nos populations lointaines à la revendication continuelle, quand ce n'est pas tout simplement à la sécession pure et simple.

L'outre-mer représente une source de richesses considérable pour l'ensemble français et, ne serait-ce que pour cela, il mérite qu'on le traite avec égard et qu'on accède à ses justes revendications.

Pour en revenir à Saint-Pierre-et-Miquelon, notre démarche n'est pas suscitée par des considérations d'ordre politique, mais uniquement en fonction de données économiques.

Pour survivre, il nous faut sortir de la départementalisation.

Français à part entière, bien que sortis du cadre départemental — je précise cela, car l'ancien gouvernement nous disait que nous nous sentirions beaucoup plus Français si nous étions départementalisés, mais nous n'avons pas besoin de la départementalisation pour nous sentir Français, croyez-le bien. — Français à part entière, dis-je, les Saint-Pierrais-et-Miquelonnais ne doivent pas être considérés dans un ensemble européen où ils perdraient toute raison d'exister.

Au contraire, leur destinée, étroitement liée à celle du pays tout entier, est d'être à la charnière entre la France et le continent nord-américain.

Voilà une réalité économique que je souhaiterais voir comprise et adoptée par tous ceux qui se sentent concernés.

J'ajouterai que la décentralisation, devenue une nécessité des temps modernes, ne signifie nullement l'abandon par la France de ses terres d'outre-mer. Au contraire, si elle est bien faite — et elle le sera, j'en suis persuadé — elle constituera un attrait supplémentaire pour rester dans l'ensemble français.

Voilà, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce que je voulais dire à l'ouverture de ce débat capital. Je souhaite que le Sénat m'entende et qu'il tienne compte de mes observations. Ainsi il répondra à l'attente des populations de l'outre-mer qui ne demandent qu'à rester françaises et qui le resteront si la France fait l'effort de les écouter et de les comprendre. *(Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.)*

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

**M. Josy-Auguste Moinet.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, c'est dans un esprit positif et avec la volonté, monsieur le ministre d'Etat, de vous aider ici, dans cette Assemblée, à faire passer le projet de loi dont nous sommes saisis, que j'interviens au nom de mes amis radicaux de gauche.

En effet, l'article 1<sup>er</sup> du texte de loi que vous nous proposez, précise que « les communes, les départements et les régions s'administrent librement ». Comment mieux dire, simplement et clairement — ce qui n'est plus tant le lot des textes que nous sommes appelés à discuter — qu'il s'agit d'une loi de liberté et de responsabilité ?

C'est vrai. L'esprit de cette loi est conforme à l'attente de l'immense majorité des élus de France, mais, au-delà, il est aussi conforme à l'attente des Françaises et des Français, qui

ressentent profondément ce besoin de décentralisation et qui souhaitent voir traiter leurs affaires quotidiennes au plus près. C'est pour ces raisons, entre autres, qu'au mois de mai et de juin dernier, ils ont approuvé les propositions qui leur ont été faites sur ces sujets, comme sur d'autres.

Qui pourrait donc aujourd'hui reprocher au Gouvernement de tenir devant le Parlement ses engagements pris devant la nation et adoptés par le corps électoral ?

Le Sénat n'ignore rien de l'attente des Français et des élus de nos départements, de nos communes et de nos régions. Peut-être, aujourd'hui, devrions-nous faire un effort pour échapper à cette alternative dans laquelle nous risquons de nous enfermer et qui peut se traduire ainsi : les uns souhaitent proposer un autre texte ou transformer le texte au point que son esprit en soit altéré. C'est une sorte de stratégie, non point du refus, mais tout au moins de l'absence de coopération. Cette stratégie-là, cette attitude-là, le Sénat en a connu, il y a plusieurs années, les effets. Je ne pense pas quant à moi qu'ils aient été positifs pour le fonctionnement des institutions de notre pays.

Il existe aussi une autre attitude qui consiste à approuver avant d'avoir discuté. Peut-être s'agirait-il là d'une sorte de stratégie de la soumission. Eh bien ! monsieur le ministre d'Etat, je crois que vous trouverez au Sénat des hommes et des femmes disposés à dialoguer, à discuter, mais qui n'accepteront pas toujours sans discussion ni dialogue tout ce que le Gouvernement pourra proposer. C'est dans cet esprit de discussion et de dialogue que je souhaiterais pour ma part présenter un certain nombre d'observations que je limiterai volontairement.

Tout d'abord, je présenterai une première série d'observations concernant les interventions économiques des collectivités locales. Le sujet n'est pas complètement nouveau, mais il est abordé dans un contexte économique et social très préoccupant pour notre pays ; et il ne faudrait pas que les difficultés rencontrées par de trop nombreuses entreprises dans de trop nombreuses régions conduisent l'opinion publique à penser qu'il suffirait de modifier la loi et de permettre aux collectivités locales d'intervenir, pour qu'un certain nombre de difficultés puissent trouver leur solution au plan local.

Je sais bien, monsieur le ministre d'Etat, pour vous avoir déjà soumis cette réflexion en commission des finances, que telle n'est pas la démarche que vous suivez. Nous sommes tous ici conscients du fait que les communes de France, quels que soient leur dimension et leur potentiel financier, ne seront pas en mesure de venir seules au secours d'entreprises menacées par les évolutions technologiques que nous connaissons. Il reste, cependant, que nous allons créer un droit nouveau, même si, dans les faits, les collectivités locales interviennent déjà en matière économique.

A ce propos, je voudrais vous présenter deux suggestions.

La première concerne l'information des élus locaux. Si M. le ministre d'Etat me le permet, je prendrai un exemple dont il a eu à connaître lors d'un récent voyage à La Rochelle, lorsqu'il est venu assister à une manifestation nautique importante.

Voilà trois jours, les représentants des personnels de la société Dufour — elle fabrique des bateaux de plaisance — m'ont informé que la direction demandait le licenciement de quelque 90 personnes. Bien sûr, cette dernière explique sa décision par l'évolution du marché et la situation financière de l'entreprise. Elle estime qu'un allègement du personnel s'impose, ce que récuse, naturellement, les syndicats. Les élus ont entendu les responsables syndicaux et la direction, mais ils ne disposent d'aucun document, d'aucun élément d'information leur permettant de vérifier les allégations des uns et des autres.

Un problème se pose donc à cet égard et je revendique, pour ma part, monsieur le ministre d'Etat, le droit à l'information pour les élus.

J'irai même plus loin. A partir du moment où des sociétés privées sollicitent, sous une forme directe ou indirecte — par forme indirecte, je fais allusion, par exemple, à l'allègement de la taxe professionnelle, mesure qui n'est pas négligeable, mais il en existe d'autres — le concours de la puissance publique, que ce soit au niveau de l'Etat ou à celui des collectivités locales, il n'y a aucune raison pour que la puissance publique ne détienne pas le droit de s'informer sur la situation réelle de ces sociétés.

Ma seconde suggestion concerne l'importance des engagements que les communes peuvent prendre. Il serait sage de les cantonner au domaine des interventions économiques.

Deux procédés sont possibles. On peut, soit décider que ces engagements, directs ou indirects, ne pourront pas excéder une quotité des ressources fiscales propres de la collectivité consi-

dérée, département ou commune, soit — cela répondrait davantage à l'esprit du texte que vous nous proposez — envisager que les conseils municipaux ou généraux se fixeront, chaque année, au moment du vote du budget primitif, une quotité d'engagements qu'ils ne dépasseront pas.

Ainsi détermineront-ils le volume des moyens financiers qu'ils pourraient engager dans ce domaine particulier de l'intervention économique.

Ma deuxième série de réflexions concerne cette mutation fondamentale dans la vie politique et administrative de notre pays que constitue le transfert, du préfet au président du conseil général, de la charge de l'exécutif départemental.

Il est vrai qu'il ne peut y avoir de décentralisation réelle si l'exécutif reste entre les mains d'un représentant du pouvoir central. Cependant, si reconnaître un droit est tout à fait indispensable, dégager les moyens de l'exercer l'est tout autant.

Je dois vous avouer, monsieur le ministre d'Etat, que, en ma qualité de président du conseil général d'un département moyen comptant 500 000 habitants, je ressens un certain dénuement, un certain flou, une certaine inquiétude.

Je sais que cette situation vous a été exposée à l'assemblée des présidents de conseils généraux qui s'est tenue à Tours. Il convient, me semble-t-il, qu'un terme soit mis aussi rapidement que possible à cette période d'incertitude dans laquelle se trouvent actuellement tous ceux qui concourent à l'administration du département, qu'il s'agisse des élus ou de l'administration elle-même, c'est-à-dire des agents des services extérieurs de l'Etat et des personnels de préfecture.

En ce moment, monsieur le ministre d'Etat, un climat se développe qu'il ne me paraît pas satisfaisant d'entretenir trop longtemps. C'est la raison pour laquelle je crois important que cette période intérimaire que nous vivons — elle était absolument inévitable — soit réduite au minimum.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Josy-Auguste Moinet.** Je vous en prie, monsieur le ministre.

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Je voudrais vous répondre d'abord, monsieur le sénateur, en ce qui concerne la période intermédiaire.

Vous savez sans doute que j'ai adressé une circulaire aux préfets pour leur demander de prendre contact avec les présidents des conseils généraux afin qu'ils préparent ensemble le budget de 1982.

Lorsque vous serez l'exécutif du département, vous disposerez de deux catégories de personnel.

En effet, dans la quasi-totalité des préfectures de France, cohabitent des agents de l'Etat et des agents départementaux. Il arrive que les premiers exécutent des tâches départementales tandis que les seconds exécutent des tâches d'Etat.

Dans un premier temps, avant que les reclassements volontaires n'interviennent, vous disposerez de tous les agents qui exécutent des tâches départementales, quel que soit leur statut. Vous aurez donc le même personnel que celui qui était sous les ordres du préfet. Ainsi — j'en suis convaincu — vous pourrez parfaitement administrer le département.

Je suis en conversation depuis maintenant plusieurs semaines avec l'ensemble des syndicats. M. le ministre de la fonction publique et moi-même les avons reçus avant-hier encore. En outre, voici quelques jours, je me suis entretenu avec les syndicats des personnels de préfecture auxquels j'ai donné ces explications.

La question qui se pose maintenant — d'autres orateurs l'ont posée avant vous — est de savoir quel sera le statut des personnels des collectivités territoriales. J'écoute avec beaucoup d'attention ce que me disent les syndicats. Je les ai réunis ensemble, ce qui excluait l'imprécision. Je ne risquais pas d'être induit en erreur en les écoutant. Chacun d'eux, d'ailleurs, a fait des propositions assez différentes.

Il va falloir étudier ces problèmes et, après en avoir discuté à nouveau avec les syndicats et les présidents de conseils généraux, nous serons conduits à définir un ou plusieurs statuts régissant les personnels des collectivités territoriales.

Mais le fait que cette modification n'intervienne pas dans les jours qui viennent ne doit pas vous gêner pour exercer pleinement vos fonctions de président de conseil général chargé de l'exécutif puisque, je vous l'ai dit, vous aurez à votre disposition tous les personnels qui, en ce moment, sont à celle du préfet.

J'ajoute que plusieurs présidents de conseils généraux m'ont demandé s'ils pourraient conserver le secrétaire général de la préfecture. Celui-ci sera, demain, le secrétaire général du commissaire de la République. Il aura beaucoup à faire, puisqu'il devra assister le commissaire de la République qui aura désormais autorité sur tous les services ministériels se trouvant dans les départements. Or, dans un certain nombre d'entre eux, dont le mien, des délégations ministérielles ont été envoyées pour un ou deux ans ; dix ans après, elles sont toujours là ! Le préfet et son secrétaire général auront donc une tâche importante à accomplir.

Vous aurez aussi la possibilité d'avoir un secrétaire général que vous pourrez choisir soit parmi le personnel départemental ou d'Etat qui travaille avec vous, soit dans le corps préfectoral. A cet égard, je connais beaucoup de sous-préfets qui, très volontiers — ce serait une excellente chose — accepteraient d'être les secrétaires généraux des présidents de conseils généraux dotés de l'exécutif.

Ainsi, monsieur le sénateur, vos inquiétudes ne me semblent-elles pas fondées. Vous allez trouver, dès votre arrivée à la tête de l'exécutif, l'instrument dont vous aurez besoin pour bien gérer votre département. (*Applaudissements sur les trèves socialistes.*)

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Moinet.

**M. Josy-Auguste Moinet.** Monsieur le ministre d'Etat, je vous remercie des précisions que vous venez de nous apporter. Pour ma part, j'en tire une première conclusion : les présidents de conseils généraux qui seront conduits à solliciter de votre part — ils ont, en effet, besoin d'un encadrement — la mise à disposition de fonctionnaires du corps préfectoral, recevront un accueil favorable.

Vous savez, cependant, que l'habitude est une seconde nature et que, jusqu'à présent, le personnel préfectoral a coutume d'obéir au préfet. Or, la notion de mise à disposition telle qu'elle apparaît dans le texte n'a pas de contenu juridique très marqué.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Monsieur Moinet, me permettez-vous de vous interrompre à nouveau ?

**M. Josy-Auguste Moinet.** Je vous en prie, monsieur le ministre d'Etat.

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Je sais parfaitement que la mise à disposition est une situation provisoire. C'est pourquoi, tout à l'heure, j'ai parlé de la définition de nouveaux statuts pour les personnels des collectivités territoriales, en particulier pour ceux des préfectures qui, demain, seront sous les ordres des présidents de conseils généraux.

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Moinet.

**M. Josy-Auguste Moinet.** Je crois que nous nous sommes compris sur ce point, monsieur le ministre d'Etat.

Je tiens simplement à préciser le sens de mes observations. Elles visent à ce que nous disposions de tous les moyens nécessaires pour que la réforme réussisse. Pour ce faire, il faut que le personnel l'adopte dans sa vie quotidienne et qu'il se sente, par conséquent, devenir le personnel du département sans que l'autorité du président du conseil général, sous quelque forme et en quelque circonstance que ce soit, puisse être contestée.

Un second problème se pose. Je ne demande pas qu'on lui apporte une solution dans les jours qui viennent, mais il est réel. Vous l'avez entendu évoqué par des orateurs ; il concerne le statut des élus.

L'exercice de la démocratie locale va se heurter à des contraintes de temps et de moyens. Il ne faudrait pas que se constituent, à l'intérieur de nos assemblées départementales ou locales, des petits groupes disposant de plus de moyens que d'autres, de telle sorte que, formellement, la démocratie y serait peut-être respectée, mais qu'elle ne le serait sûrement pas dans le sens que vous souhaitez.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Monsieur Moinet, puis-je encore vous interrompre ?

**M. Josy-Auguste Moinet.** Volontiers, monsieur le ministre d'Etat.

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Monsieur Moinet, un texte est à l'étude sur le statut des élus.

Il est évident que certains élus, notamment ceux qui font partie des bureaux des conseils généraux — et, dans une moindre mesure, ceux qui composent les bureaux des conseils régionaux — vont avoir beaucoup de travail et beaucoup de responsabilités. Il faut donc que ceux qui exercent un métier puissent disposer du temps nécessaire pour s'occuper du département et bénéficient d'une indemnisation qui leur permette d'exercer pleinement leurs fonctions.

Ce statut, ainsi que le texte sur les cumuls, sont à l'étude. M. le sénateur Debarge, que vous connaissez bien, m'a dit qu'il avait déjà consulté un certain nombre de groupes politiques et d'associations dans le cadre de la préparation de ce texte. Cette concertation sera poursuivie et je souhaite pouvoir déposer ces deux projets sur le bureau des assemblées avant la fin de l'année.

Toutes dispositions seront prises pour que vous puissiez exercer pleinement les nouvelles fonctions qui vous seront confiées.

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Moinet.

**M. Josy-Auguste Moinet.** Monsieur le ministre d'Etat, je voudrais vous remercier plus particulièrement de l'information que vous venez de nous donner relative au dépôt prochain de ces textes concernant le statut des élus. Ils sont attendus et lèveront un certain nombre d'inquiétudes qui s'expriment ici ou là.

Enfin — mais tant de collègues ont dû vous le rappeler que j'ai des scrupules à le faire — il serait également important que la répartition des compétences entre les différents niveaux de l'administration soit opérée le plus rapidement possible.

Il faut essayer de limiter, autant que faire se peut, les zones de conflit. Il n'est jamais très agréable pour le détenteur d'un pouvoir quelconque de s'en trouver dépossédé en totalité ou en partie.

J'imagine que les préfets, même si, naturellement, ils acceptent la loi à la fois dans son esprit et dans sa lettre, ne subissent pas ses effets comme une sorte de *capitis deminutio*, qu'il leur importe de connaître rapidement les limites à l'intérieur desquelles ils exerceront leur autorité. A *contrario*, les conseils généraux, qui se voient ouvrir un champ nouveau de compétences, souhaitent également en connaître l'étendue.

C'est important, car cela implique un certain nombre de décisions de caractère financier qui peuvent concerner les transports et les interventions scolaires, les problèmes de lutte contre l'incendie, et je pourrais poursuivre cette énumération. Il y a donc lieu que l'enclou de chacun, si je puis dire, soit déterminé aussi clairement et aussi rapidement que possible.

Les dernières réflexions que je m'efforcerai de présenter brièvement concernent les risques que peut entraîner l'accession de la région au rang de collectivité territoriale de plein exercice.

Oui à la région, monsieur le ministre d'Etat, si vous souhaitez en faire l'organe privilégié d'une planification démocratique et décentralisée. C'est, en effet, au niveau de la région que se retrouveraient réunis les hommes qui, la connaissant bien dans toutes ses parties, sont en mesure de concevoir les solutions propres à régler les problèmes qui se posent sur le terrain.

Oui, si la région doit être un échelon de répartition des crédits d'Etat et si le Gouvernement envisage, demain, de créer une sorte de dotation globale d'équipement régional qui ne serait autre qu'une enveloppe que les conseillers régionaux auraient à répartir, ce qui se traduirait naturellement par un désaisissement des bureaux parisiens et qui n'iraient pas sans poser quelques problèmes. Là, je réponds oui, car cela veut dire que l'on prélève sur les responsabilités de l'Etat pour les transférer aux régions, et je sais, monsieur le ministre d'Etat, quelle est votre position sur ce point.

Mais je suis plus sceptique sur les possibilités de coopération avec les régions si chacune d'elles doit se comporter comme un échelon administratif supplémentaire, c'est-à-dire si les

bureaux parisiens ne font que se déplacer du 7<sup>e</sup> arrondissement vers les différentes capitales régionales et si les comportements ne sont pas modifiés. En d'autres termes, je crois que le déplacement, la décolonisation des techno-structures parisiennes vers les régions peuvent produire strictement les mêmes effets. Il arrive d'ailleurs parfois que l'on supporte mieux la tutelle lorsqu'elle est plus éloignée !

Je crois qu'il y aurait là un certain apprentissage de coexistence positive — je ne dis pas pacifique — entre des échelons d'administration qui ont tous leurs responsabilités : communes, départements, régions.

Monsieur le ministre d'Etat, j'en aurai terminé lorsque je vous aurai dit que, bien sûr, le Gouvernement aurait pu se contenter de s'en tenir à l'affirmation pure et simple de principes sans essayer de les traduire dans la loi. Il se trouve, dans chaque parti, dans chaque formation politique, des girondins et des jacobins. Pour ce qui nous concerne, monsieur le ministre d'Etat, nous sommes résolument girondins et je suis heureux, pour ma part, de retrouver dans le texte que vous nous proposez la traduction de cette volonté de faire entrer dans les faits l'idée de décentralisation.

Vous pouvez compter sur nous pour vous aider en vue de l'approbation de ce texte au sein de cette assemblée et plus encore pour faire en sorte que cette réforme soit une réussite dans nos communes, dans nos départements et dans nos régions. (*Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique ainsi que sur les travées socialistes et communistes.*)

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

**M. Pierre-Christian Taittinger.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, je voudrais, en commençant cette intervention, formuler une observation d'ordre général : je me réjouis particulièrement du fait que le débat qui se déroule actuellement devant la Haute Assemblée, avec une volonté d'échange d'arguments, d'explications et de dialogue, soit peut-être en train d'effacer un malentendu qui existe non pas avec vous, monsieur le ministre d'Etat, mais avec un certain nombre de députés de la nouvelle majorité qui partent un peu du principe que, le 21 juin, les Français et les Françaises, en votant pour les candidats de leur parti, ont adopté par avance tous les textes de loi que vous nous soumettez et que, par conséquent, le rôle du Parlement serait d'entériner purement et simplement ces projets.

Certains vont même jusqu'à penser que l'élection présidentielle a été une sorte de référendum sur le programme socialiste et que celui-ci n'a plus qu'à être appliqué. Le débat parlementaire, à ce moment-là, deviendrait une simple formalité. Je suis heureux, monsieur le ministre d'Etat, de voir que vous n'êtes pas de ceux-là et que, avec vous, un véritable dialogue soit possible.

Je ne dirai pas que ce malentendu est très grave, mais, croyez-moi, il existe et, sans être aussi pessimiste que Jean-Jacques Rousseau, qui parlait « des funestes malentendus qui vont jusqu'à troubler la concorde publique », je dirai qu'il vaut mieux essayer de l'effacer pour que notre débat ait véritablement toute sa portée.

Le texte que vous nous soumettez constitue, vous l'avez affirmé — je crois que vous avez raison — la première et sans doute la plus importante réforme du nouveau septennat.

Pourquoi ? Parce qu'il entend dessiner une profonde redistribution des pouvoirs dont il convient que nous examinions attentivement l'ensemble des implications.

Il faut bien dire que la transformation des structures de notre vie quotidienne touchera plus, certes, les citoyens de notre pays que la loi d'amnistie ou la suppression de la Cour de sûreté de l'Etat, textes qui les concernaient moins ou, en tout cas, indirectement. Je voudrais donc, sans parti pris, analyser les dispositions de ce texte, en séparant, si vous me le permettez, monsieur le ministre d'Etat, l'intention de la rédaction et l'idée de l'écriture.

Sur l'intention, je vous rappellerai que nous sommes unanimes à dénoncer avec vous, pour les avoir subis trop longtemps, les excès d'une organisation administrative hypercentralisée, vieille de deux siècles. Nous continuons souvent à vivre quotidiennement la nature d'un mal auquel chacun d'entre nous souhaite remédier.

C'est, d'abord, le refus de ces administrations centrales qui sont soucieuses de préserver leurs prérogatives, qui se réfugient toujours derrière mille et un motifs sérieux pour ne pas déléguer leurs pouvoirs. Quand vous faites allusion à leur résistance, je le comprends.

C'est, ensuite, la complexité croissante des procédures, complexité souvent paradoxalement accrue du fait que de nombreux efforts de concentration ont été entrepris. C'est un des paradoxes d'une évolution.

C'est encore, en dépit d'améliorations sensibles au cours des dernières années, l'insuffisance des moyens et — il faut le reconnaître — d'indépendance des collectivités locales.

Ce sont aussi les excès, les pesanteurs d'un Etat central qui, par nature, veut contrôler et qui, face à des difficultés croissantes, entend accroître ses pouvoirs. C'est là une difficulté que, malgré cette réforme, monsieur le ministre d'Etat, vous risquez de continuer à rencontrer.

De tout cela, évidemment, il pourrait résulter un certain sentiment de découragement de la part des élus locaux devant les lenteurs, le carcan administratif, devant la dilution des responsabilités face à des administrations qui sont, évidemment, de plus en plus pléthoriques.

Sur tous ces points, monsieur le ministre d'Etat, il y a une identité d'analyse et une volonté commune. Mais, pour en avoir délibéré sérieusement — je sais que beaucoup d'orateurs vous l'ont rappelé et je pense que vous en êtes tout à fait convaincu — le Sénat n'ignore pas qu'il y a là une matière à la fois très riche et complexe à traiter. En l'espèce, tout est affaire de cohérence, c'est-à-dire que les libertés des collectivités publiques, leurs pouvoirs, leurs ressources, tout cela, dans notre esprit, est indissociable.

Je vous mets en garde : à vouloir en traiter séparément, on prend un risque considérable d'échec. L'ampleur des difficultés doit nous conduire à la fois à une grande prudence et à un certain sentiment de précaution quand on avance, justement, dans des voies que l'on croit avoir bien explorées, mais qui laissent quand même peser un certain nombre d'incertitudes, je dirai même d'ignorances que l'on peut rencontrer sur sa route quant à la façon d'aborder tel ou tel problème.

Vous avez voulu aller vite, et je ne vous en ferai pas le reproche car je comprends vos raisons, mais n'êtes-vous pas allé trop vite ? Certains vous ont rappelé toutes les méthodes qu'avaient employées d'autres avant vous. J'évoquerai simplement un précédent britannique : pour parvenir à une solution intéressante, mais qui n'est pas parfaite, nos voisins ont dû réfléchir pendant plus de trois ans et procéder à des consultations qui, en France, sont beaucoup plus faciles qu'en Grande-Bretagne. Ils ont réussi à entendre, devant une commission, plus de 2 000 personnes, ce qui est une jolie performance.

Je crois que concertation, cohérence et cohésion sont indispensables à une réforme qui est quand même très complexe.

Je sais que vous vous étiez rangé à un tel point de vue lorsque vous aviez déposé, voilà quelques années, un texte qui avait au moins le mérite, à nos yeux, de ne laisser pratiquement aucun sujet en suspens. Je dirai même, entre nous, que, s'il n'était pas acceptable pour moi sur un certain nombre de points, c'était un texte plaisant par son côté très complet, par sa façon d'aborder tous les problèmes.

Je ne sais pas pour quelle raison vous l'avez abandonné ni pourquoi vous ne nous l'avez pas proposé. Peut-être me le direz-vous un jour ou encore l'apprendrai-je en lisant vos mémoires si, toutefois, vous avez l'intention d'en écrire. (*Sourires.*)

Vous nous soumettez aujourd'hui un projet dont la caractéristique — on vous l'a déjà dit — est malheureusement le renvoi à des textes ultérieurs du problème à propos duquel il faudra bien trancher — pardonnez-moi de me répéter, vous arrivez peut-être à un degré de lassitude, mais vous devez en être convaincu — celui des compétences et des ressources. Pourquoi fallait-il commencer par un projet qui laisse encore l'essentiel dans l'ombre ?

Je comprends très bien, disais-je, votre volonté d'aller vite. En fait, deux méthodes étaient possibles, et vous avez sans doute un peu hésité entre les deux.

La première aurait consisté à faire une loi cadre, très courte. Vous êtes un spécialiste de telles lois, monsieur le ministre d'Etat. Vous en avez fait une qui a eu son importance historique, je me plais à le souligner. Vous auriez pu vous en contenter.

Vous pouviez, au contraire, essayer de provoquer un choc, mais celui-ci comportait un risque : c'était à l'intérieur du Gouvernement que les effets se seraient fait sentir.

Si vous étiez venu devant le Parlement avec un texte par lequel vous supprimiez certains ministères ou certaines directions centrales, je pense que l'effet « coup de poing », l'effet psychologique aurait été très heureux.

Ainsi la suppression du ministère de la culture. M. Jack Lang est mon collègue au conseil de Paris ; je ne le mets donc pas en cause. Vous auriez provoqué un choc en déléguant aux régions les pouvoirs du ministère de la culture. Autre exemple, la suppression de la partie du ministère du temps libre qui se consacre aux sports. On peut très bien envisager, en effet, que la culture, de même que la politique sportive, soit régionale au lieu d'être nationale, tout au moins à titre d'essai. Vous auriez peut-être plus frappé l'opinion, mais je reconnais que vous auriez eu un très grand nombre de difficultés à vaincre, ce qui fait qu'en fin de compte vous avez préféré retenir la méthode que vous nous soumettez.

Votre texte comporte — je ne le nierai pas — des innovations indiscutables. Parmi celles-ci, la première est l'accroissement des pouvoirs des conseils généraux et régionaux au détriment de ceux des préfets. Ce choix important est un moment de l'histoire de la République.

S'agissant du conseil général, je voudrais formuler deux observations.

D'abord, l'idée d'un exécutif départemental ne me paraît pas du tout inacceptable. J'observe que vous reprenez ainsi certaines dispositions de la Constitution de 1946. On peut se demander pourquoi les gouvernements — cela vise tous les gouvernements, donc ceux de la IV<sup>e</sup> comme ceux de la V<sup>e</sup> République — n'ont pas voulu mettre en œuvre une disposition qui, en 1946, semblait pratiquement acquise.

Je serai plus réservé sur un autre point. Tout le monde a apprécié le rôle que jouait la commission départementale au sein du conseil général en assurant l'équilibre des institutions de l'assemblée départementale. Cependant, je me demande si un certain nombre des modifications que vous apportez ne risque pas d'aller à l'encontre des objectifs que vous souhaitez atteindre et si l'on ne va pas ainsi déséquilibrer cette tradition de sagesse, de modération qu'ont incarné les conseils généraux dans l'application d'une politique.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le sénateur ?

**M. Pierre-Christian Taittinger.** Avec plaisir !

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Tout d'abord, permettez-moi d'apprécier qu'un homme politique de votre envergure, qui ne partage pas les opinions du Gouvernement, exprime ses réserves, ses approbations ou ses critiques avec autant de courtoisie et de sens des nuances.

**M. le président.** Nous sommes au Sénat, monsieur le ministre d'Etat ! (*Sourires.*)

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Je le sais, monsieur le président, mais j'apprécie tout particulièrement la façon de s'exprimer — je tiens à le dire — d'un certain nombre d'orateurs qui s'adressent à moi. Il est plus efficace pour la discussion de procéder comme vous êtes en train de le faire, monsieur Taittinger, plutôt que d'une autre manière.

Je répondrai à votre question concernant la commission départementale — j'ai hésité à vous interrompre plus tôt car vous veniez à peine de commencer votre propos — en vous exposant les raisons pour lesquelles j'ai choisi cette méthode.

La commission départementale, organisme permanent, a été créée parce que le conseil général, tel qu'il existe à l'heure actuelle, ne se réunit qu'au cours de sessions fixées annuellement, au nombre de deux ou trois. Il n'est pas réuni à l'initiative de son président, comme l'est un conseil municipal sur convocation du maire quand il estime qu'il y a suffisamment de rapports à présenter ou de décisions à prendre en assemblée communale.

Il fallait donc, entre les sessions du conseil général, qu'une commission permanente siège, d'abord pour exercer les pouvoirs dont elle est dotée et ensuite pour contrôler le préfet.

Désormais, le préfet ne sera plus l'exécutif du département ; par conséquent, cette mission de contrôle de la commission départementale disparaît et le conseil général étant présidé, comme le conseil municipal, par un homme qui sera à la fois le président de l'assemblée et l'exécutif, il pourra délibérer chaque fois que cela sera nécessaire. Comme le président du conseil général ne pourra pas tout faire, il sera, comme le maire qui est entouré d'adjoints, secondé par des vice-présidents ou des conseillers délégués qui pourront être chargés d'un certain nombre de tâches.

Après m'être interrogé sur cette question et après avoir, je l'avoue, hésité, je suis arrivé à la conclusion que, pour que le système soit logique, l'idée de maintenir la commission départementale devait être abandonnée.

Nous nous trouvons maintenant, si vous me permettez cette comparaison pour le département, plus dans un système de type municipal que dans le système précédent comportant un préfet et un conseil général qui délibérait sur des rapports préparés par le préfet et qui ne se réunissait que périodiquement.

Préalablement, vous aviez formulé des réserves à propos de l'ordre d'application des mesures que j'ai retenu. L'idée que vous avez avancée de supprimer certains ministères est, comme vous l'avez dit vous-même, une idée « coup de poing ». Mais que n'aurais-je entendu si j'avais fait une telle proposition ? On m'aurait reproché de vouloir démolir avant d'avoir construit ! On m'aurait demandé ce qui allait se passer si je fermais les portes de ministères avant d'avoir créé des instances départementales ou régionales destinées à les remplacer.

Il fallait donc choisir un ordre déterminé et je vais vous dire pourquoi j'ai procédé ainsi. La réforme des finances locales est une entreprise qui exigera un délai d'un an à un an et demi. Il faut, en effet, éviter de retomber dans l'erreur qui a été commise au moment où a été instituée la taxe professionnelle. A l'époque, des simulations ont été faites, mais on y a procédé dans des bureaux, si je puis dire, en chambre.

Pour la nouvelle fiscalité locale, il faudra faire des simulations sur le terrain ; il faudra, dans plusieurs départements, envoyer des feuilles d'impôt de couleur différente de celles qui existent actuellement afin d'examiner exactement comment les choses se passent.

Il faut donc préparer cette réforme qui est délicate à élaborer, ensuite procéder à la simulation et en tirer des leçons. Après la première phase et avant la deuxième phase, il faudra procéder à des concertations — pour reprendre un mot à la mode — très étendues.

Si j'avais attendu d'être prêt, j'aurais été obligé de patienter dix-huit mois ou deux ans.

J'en viens aux compétences. Un Gouvernement entre en fonction, des formations politiques qui étaient dans l'opposition depuis vingt-trois ans arrivent au pouvoir. Puisqu'on veut répartir les compétences entre l'Etat, les régions, les départements et les communes, il convient de savoir quelles compétences on enlèvera à l'Etat et lesquelles on attribuera aux différents échelons, étant entendu — je tiens à le répéter — que les communes, les départements et les régions conserveront leurs compétences et qu'aucun de ces échelons n'aura de pouvoir sur les autres.

Il s'agit là d'un travail délicat et compliqué qui, lui aussi, exige un certain temps.

Il me restait la possibilité de bien marquer la volonté de décentralisation du Gouvernement en répartissant ces pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales car tel est le principe de base de la décentralisation. La question est : où est le pouvoir ? Il était à Paris et le Gouvernement veut qu'il soit en province.

On dit quelquefois — je prie le Sénat d'excuser cette expression car je ne voudrais pas le choquer — que le moteur des hommes est essentiellement le pouvoir, l'argent ou l'amour.

Le pouvoir est évidemment un grand moteur pour les hommes qui ont l'ambition de servir leur pays. L'enlever à l'Etat pour le mettre entre les mains des responsables des collectivités territoriales, personne ne peut contester que ce soit un acte de décentralisation.

Je ne cache pas du tout ma pensée : à partir du moment où les maires, les présidents de conseils généraux et de conseils régionaux détiendront ce pouvoir, ils exigeront des compétences plus larges et les ressources nécessaires pour exercer ces compétences. Je vais donc trouver en eux des alliés, quelles que soient leurs opinions politiques, pour accomplir une tâche qui ne sera d'ailleurs pas facile.

En effet, nous avons commencé à étudier le problème de la répartition des compétences. Or, quel que soit le gouvernement au pouvoir, vous savez que les ministres cherchent toujours à conserver, quand ce n'est pas à accroître, leurs compétences. Au moment où je parle de leur enlever, je suis donc certain que les nouveaux détenteurs du pouvoir vont m'aider dans cette tâche.

Dans quelques années, peut-être même dans un ou deux ans, ceux qui seront à la tête des départements, par exemple un certain nombre d'entre vous, et ceux qui les observeront se

demandront comment on a pu attendre si longtemps avant de confier plus de pouvoirs aux maires, aux présidents de conseils généraux et aux présidents de conseils régionaux, dans le cadre, bien sûr, de leurs compétences respectives. La réforme sera alors irréversible.

Il a été beaucoup question de « l'état de grâce » à la suite de l'élection de M. François Mitterrand et des débuts du Gouvernement. Quel que soit le gouvernement au pouvoir, l'état de grâce est une période provisoire.

Les grandes réformes, pour avoir le plus de chances de réussir, doivent être entreprises dès l'entrée en fonction d'un gouvernement.

Sous la IV<sup>e</sup> République, cette période était très courte, quelques semaines, parfois quelques mois. Elle est plus longue sous la V<sup>e</sup> République, mais l'histoire nous montre qu'elle ne dure jamais indéfiniment.

Nous devons donc profiter de cette période politique pour engager cette grande réforme. C'est ce que j'ai fait.

Je suis convaincu que, lorsque ce texte aura été voté, non seulement il ne sera plus possible de revenir en arrière, mais, les uns et les autres, nous nous ingérierons sans doute à le compléter par les textes que j'ai l'intention de proposer au Parlement et qui concerneront la répartition des compétences, la répartition des ressources par le transfert de crédits de l'Etat aux collectivités territoriales, la réforme profonde de la fiscalité locale, le statut des élus, les garanties statutaires pour les personnels, les cumuls, la ville de Paris, l'Ile-de-France, la Corse, les territoires d'outre-mer ainsi que les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Vous le voyez, j'aurai l'occasion de vous revoir souvent si je reste au ministère de l'intérieur, car la tâche ne manquera pas. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** Veuillez poursuivre votre exposé, monsieur Taittinger.

**M. Pierre-Christian Taittinger.** Monsieur le ministre d'Etat, je vous remercie d'avoir apporté au Sénat cet ensemble de propositions qui ne font que mieux éclairer votre projet.

Je vous ai écouté avec infiniment d'intérêt mais vous ne serez pas étonné que, sur un certain nombre de points, je continue à formuler des réserves et, surtout, que je tiens à vous mettre vous-même en garde, même si vous avez pris une direction que je juge intéressante, contre un certain nombre d'excès qui sont prévisibles et qui, à un moment donné, porteront atteinte à la réussite possible de cette réforme.

Quand une réforme est décidée et acceptée par la majorité d'un pays, nous avons tous intérêt à ce qu'elle soit réussie. Mais il ne faudrait pas qu'elle porte en elle-même des vices ou des défauts cachés qui l'empêchent finalement d'obtenir les résultats que les Français peuvent en espérer.

Tel est le sens des propos que je voulais tenir devant vous.

A propos des problèmes posés par la tutelle administrative, je rappellerai, pour être juste et équitable, ce que certains de vos prédécesseurs, sous la V<sup>e</sup> République, ont fait pour alléger cette tutelle et entreprendre une déconcentration financière sérieuse.

C'est ainsi que le régime des subventions d'investissement a été simplifié, que la dotation globale de fonctionnement, le remboursement de la T.V.A., la règle des avances par douzièmes et la prise en charge progressive par l'Etat de certaines dépenses ont été — il faut le reconnaître — autant de facteurs décisifs permettant de faciliter le bon fonctionnement des collectivités locales.

Je voudrais attirer votre attention, à propos des communes, des départements et des régions, sur le problème de l'annulation des décisions lorsqu'elles seront illégales et qu'elles échapperont aux préfets puisqu'il y aura intervention des juridictions, le tribunal administratif ou, s'il s'agit de décisions financières, la cour régionale des comptes.

Si l'idée est novatrice, si elle peut donner matière à discussion, elle me paraît revêtir un caractère assez désagréable. En effet, si l'on substitue à un contrôle administratif un contrôle qui risque d'être répressif et lourd, ne croyez-vous pas qu'il apparaîtra, surtout aux plus modestes des maires comme dangereux et un peu humiliant ? Je vous mets en garde contre cet effet de la mesure envisagée.

Plus grave encore, ne risque-t-on pas ainsi, à un moment donné, d'aboutir à une certaine forme de paralysie du système ? L'encombrement des juridictions, et plus particulièrement des

juridictions administratives, est un phénomène bien connu. Il a fallu souvent attendre des décisions pendant plusieurs années et l'on imagine sans difficulté les risques et les abus qui pourraient découler d'une telle situation.

Comment s'effectuera, dans ces conditions, ce qui me paraît très important et que j'appellerai le contrôle démocratique des élus ?

Par ailleurs, quel sera en réalité le pouvoir des contribuables en matière de contrôle de l'utilisation des ressources produites par les finances locales ?

Aurez-vous la possibilité de doter ces organes juridictionnels des moyens suffisants pour faire face à de nouvelles tâches aussi lourdes ?

Je me souviens de la difficulté qu'ont éprouvée vos prédécesseurs pour essayer de répondre aux appels des tribunaux administratifs, pour disposer des magistrats nécessaires et pour assurer le financement de ces créations de postes.

Toutes ces questions laissent planer, monsieur le ministre d'Etat, des risques graves qui nourrissent, à juste titre, me semble-t-il, l'inquiétude de beaucoup d'entre nous d'autant que rien n'est vraiment prévu au sujet des vraies tutelles qui demeurent, c'est-à-dire celles des ministères techniques, ni au sujet des problèmes financiers.

Je voudrais également souligner une autre innovation qui concerne les pouvoirs économiques des départements et des régions. Une fois le texte voté, ces derniers vont se trouver dotés de pouvoirs d'intervention économique très étendus. A ce propos, je vous pose la question suivante : y aura-t-il compatibilité de ces pouvoirs avec la concentration extraordinaire de moyens économiques et financiers de l'Etat, tels qu'ils résultent des projets économiques du Gouvernement ? Comment, en particulier, cette situation va-t-elle se coordonner avec l'application d'un plan qui deviendra — il faut bien le reconnaître — assez contraignant ? On reprochait au plan précédent d'être à la fois incitatif et un peu trop souple. Les plans que l'on nous promet sont très rigides. Comment tout cela va-t-il réellement s'articuler ? C'est une question que nous nous posons car il est permis d'avoir un doute sur ce point.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Monsieur Taittinger, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Pierre-Christian Taittinger.** Volontiers !

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Vous venez d'évoquer, monsieur Taittinger, ce que d'autres que vous ont appelé la « concentration des pouvoirs économiques du fait des nationalisations ». Un orateur disait tout à l'heure — c'était, je crois, M. Hoeffel — que les nationalisations risquaient de transférer à Paris des centres de décisions actuellement installés dans les départements.

Sachez que la conception du Gouvernement en matière de nationalisations n'est plus du tout celle qui prévalut au lendemain de la Libération. Les leçons qui s'imposaient ont été tirées. Désormais, les entreprises nationalisées ne doivent en aucun cas être des entreprises étatisées. Leurs centres de décision ne doivent pas être concentrés à Paris ; il faut, au contraire, prévoir une grande souplesse de gestion et, si possible, une grande rapidité dans les prises de décision afin que ces entreprises soient concurrentielles, même si, dans certains secteurs, la sidérurgie, par exemple, la situation est telle qu'il risque de se passer un certain temps avant qu'on puisse la redresser complètement.

Il n'est pas question de faire des entreprises nationalisées des entreprises à caractère administratif ou bureaucratique. Le Gouvernement souhaite exactement le contraire.

Je m'appuierai sur l'exemple le plus connu, celui de Renault. Lorsque l'on compare les résultats de Renault à ceux d'une entreprise privée comme Citroën, lorsque l'on voit où son président-directeur général — je ne citerai pas son nom, ce serait discourtois — qui se faisait le champion de la libre entreprise, a conduit Citroën, lorsque l'on constate que la régie Renault est devenue non seulement une grande entreprise française mais également une entreprise exportatrice, on mesure ce que peut devenir les entreprises nationales si elles sont bien gérées et si elles ne sont pas enfermées dans un carcan administratif.

Je crois donc pouvoir vous rassurer pleinement sur ce point.

En ce qui concerne le plan, à propos duquel vous avez dit que, tel qu'il existait au cours de ces dernières années, il présentait une certaine souplesse — je reprends le terme que vous avez vous-même employé, ne voulant rien dire moi-même, compte tenu de votre propre courtoisie, qui soit si peu que ce soit discourtois — le plan, disais-je, n'existait plus qu'en filigrane.

Le plan que le Gouvernement socialiste présentera sera différent. D'abord, il sera établi après une très large consultation à l'échelon régional, probablement même à l'échelon départemental. Ensuite, il tracera les grands objectifs à atteindre, notamment pour les grands secteurs de l'économie française. Il est évident qu'il ne descendra pas dans les détails du commerce et de la petite industrie. En revanche, il est normal qu'en ce qui concerne les grandes entreprises, notamment les entreprises nationales, les objectifs fixés soient atteints et qu'à cet égard le plan soit plus exigeant.

Vous pouvez noter que, chaque fois qu'il est question, dans le projet de loi, de libertés accordées aux collectivités territoriales, il est précisé, d'une part, « dans le cadre de la loi » — car les maires et les présidents de conseils généraux et régionaux devront respecter la loi, comme tous les citoyens — et, d'autre part, « dans le cadre du Plan », mais il s'agit d'un plan que les responsables locaux auront contribué à élaborer et à l'intérieur duquel — je le pense — ils seront à l'aise.

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Taittinger.

**M. Pierre-Christian Taittinger.** Je n'ajouterai, monsieur le ministre d'Etat, qu'un commentaire : je souhaite que ce soit effectivement dans cet esprit qu'un certain nombre de ces mesures soient appliquées. Vous me permettrez cependant de rester très réservé, car je n'ai encore aucune preuve ni certitude ; en revanche, je vois un certain nombre de choses qui sont de nature à m'inquiéter.

Le dernier point de mon intervention, destinée à vous mettre en garde, portera sur ce nouveau rôle d'intervention qui va être confié aux collectivités locales pour sauver l'emploi dans une entreprise en difficulté. C'est, à mon avis, une fausse possibilité que l'on va leur donner. En effet, les élus locaux se trouveront placés devant des risques d'abus et de surenchères qu'ils devront éviter s'ils ne veulent pas mal user des deniers des contribuables.

Je prendrai un simple exemple : malgré sa bonne volonté — que je ne mets pas en doute — le maire de Saint-Etienne, qui a essayé de jouer un rôle au sein de la société Manufrance, a échoué ; il s'est brouillé avec son conseil municipal, qui semble avoir éclaté, et le problème posé à Saint-Etienne demeure le même au regard de la situation de l'emploi ; la situation est même allée en s'aggravant.

Cet exemple me fait un peu douter de la possibilité qu'auront réellement les collectivités locales de remplir le rôle que l'on veut leur confier.

Sur ce point, je rejoindrai plutôt l'intervention du président Edgar Faure ; je partage son sentiment à propos de ce qu'il appelait « l'aide à la formation », « l'aide au premier emploi », que pourrait jouer la région. Nous en reparlerons au moment où l'on étudiera les compétences de celle-ci. Cette réflexion générale sur les pouvoirs des collectivités locales prendra alors une autre dimension.

Je ne veux pas abuser de l'attention de la Haute Assemblée, mais je ne voudrais pas terminer, monsieur le ministre d'Etat, sans évoquer rapidement un point qui me tient particulièrement à cœur.

M. de La Malène a, tout à l'heure, dans une intervention très remarquable, analysé les problèmes parisiens. Reprenant les propos que vous aviez tenus à l'Assemblée nationale, vous avez alors fait une déclaration qui m'a donné satisfaction : vous avez affirmé que vous feriez tout pour que Paris soit une ville de droit commun, pour que Paris soit traité comme toutes les autres villes.

Cette déclaration est très importante à mes yeux. En effet, à la suite du débat qui a eu lieu à l'Assemblée nationale, M. de La Malène et moi-même éprouvons un sentiment de malaise : les propos du rapporteur du texte, ceux de certains intervenants — même s'ils ne sont pas présidents de groupe, vous avez eu raison de le rappeler — avaient jeté le trouble dans les esprits en laissant entendre qu'il y avait des arrière-pensées dans ce texte.

Mais votre déclaration a été très nette ; elle est de nature à supprimer toute ambiguïté.

Je souhaite, monsieur le ministre — c'est là un appel très solennel que je vous adresse — que vous accomplissiez un geste en acceptant les amendements très simples que nous avons déposés et aux termes desquels seraient appliquées à Paris les dispositions dont nous débattons en ce moment. Cela ne nuirait en rien au texte que vous voulez présenter et croyez-moi cela contribuerait à créer ce climat de bonnes et confiantes relations que vous recherchez avec les élus, en particulier avec les élus parisiens. Ce geste serait apprécié à la fois par la municipalité et par la population.

Je ne vous demande pas de me répondre aujourd'hui. Mais nous aimerions que vous puissiez, au moment de l'examen de ces amendements, nous apporter votre accord. Et comme il ne suffit pas que ce texte soit voté par le Sénat pour qu'il recueille automatiquement l'adhésion de l'Assemblée nationale, nous attendons de votre part un engagement, car nous savons qu'il serait tenu par l'Assemblée nationale.

Il serait fâcheux que, dans certains esprits, subsiste l'impression que cette affaire n'est pas complètement tranchée et que le degré de liberté et de responsabilité varie selon les villes.

Nous avons eu trop de fâcheux précédents à Paris. M. de La Malène vous en a rappelé quelques-uns, mais il y en existe d'autres.

Nous avons la conviction que Paris a acquis, depuis 1975, un statut proche du droit commun. Dans la pratique, la population a apprécié cette réforme : elle sait maintenant que Paris a un maire, que celui-ci est responsable et que c'est la municipalité qui prend les engagements. C'est un fait acquis, accepté, admis. Je crois que cette réforme, voulue et votée par le Parlement, était une réforme heureuse. Il faut poursuivre dans cette direction et aller plus loin.

Je sais bien qu'il ne faut pas attacher trop d'importance à certains propos, mais je me sens obligé de répondre à certains orateurs, qui parlent de je ne sais quelle « techno-structure » qui serait installée dans les villes. Comme si on pouvait supprimer la tutelle qui existe et créer une tutelle « pas le bas », une tutelle « de taupe ».

Je connais l'action que vous avez menée à Marseille, monsieur le ministre, et les propos que vous avez tenus dans certains cas, et je vous vois mal accepter cette politique « de taupe » que l'on veut essayer de mener. Si l'on s'engageait dans cette voie — et je me tourne vers les maires qui siègent dans cette assemblée — c'est dans toutes les villes de plus de 30 000 habitants qu'il faudrait créer ce système de tutelle « par le bas ». Pas une ville ne pourrait y échapper, car elles ont toutes leur spécificité.

Que deviendrait alors cette réforme si ces « taupes » empêchaient l'action du maire, limitaient les pouvoirs de la municipalité ? Dans une ville de 30 000 habitants, il faudrait six maires ; il en faudrait quinze dans une ville de 100 000 habitants. A Paris, il en faudrait cinquante, soixante, quatre-vingts peut-être — je ne sais jusqu'où pourrait nous entraîner une imagination fertile ! (*Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I., de l'U. C. D. P. et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

Monsieur le ministre d'Etat, rien ne serait plus dangereux, à un moment important pour la vie des communes, que de donner à croire aux Parisiens qu'ils sont une nouvelle fois écartés de ce que vous avez appelé d'un très beau nom — et je souhaite que ce nom recouvre une réalité en France, sans provoquer ni inquiétude, ni angoisse, ni ambiguïté — la « nouvelle citoyenneté » ! (*Applaudissements sur les mêmes travées.*)

(M. Pierre-Christian Taittinger remplace M. Alain Poher au fauteuil de la présidence.)

**PRESIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER,**  
vice-président.

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

M. Jacques Mossion. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le Sénat avait voté en 1979, après une très large consultation des collectivités locales qu'il représente, un projet global, concret et cohérent de décentralisation.

Avec mes collègues Max Lejeune et Charles-Edmond Lenglet, j'ai pris l'initiative d'adresser un questionnaire aux quelques huit cent dix maires du département de la Somme sur ce nouveau texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

A ma grande surprise, près de la moitié ont répondu. Je vous en drai très rapidement vous communiquer la synthèse de ces réponses.

La quasi-unanimité des élus aurait aimé être consultée sur ce texte, encore que beaucoup fassent remarquer que les avis demandés ne sont pas souvent pris en compte.

La minorité qui ne souhaite pas être consultée considère que le questionnaire envoyé à tous les maires de France sur le même sujet en 1977 répondait à la question.

Une large majorité des réponses associe une répartition claire des moyens financiers entre l'Etat et les collectivités à tout projet de décentralisation.

En ce qui concerne la tutelle d'une chambre régionale des comptes pour la commune et le département, une large majorité souhaite que la tutelle reste acquise au préfet, en regrettant toutefois les contraintes du trésorier-payeur général.

Les élus ne souhaitent apparemment pas avoir la lourde responsabilité qui est prévue dans le texte devant la cour de discipline budgétaire.

En ce qui concerne les pouvoirs accrus en matière d'intervention économique, notamment en ce qui concerne l'aide aux entreprises en difficulté — c'est peut-être parce que nous sommes dans un département rural comprenant huit cent dix communes — les élus estiment que leur commune de type rural n'a guère l'occasion de se trouver confrontée à de tels problèmes et que, surtout, l'insuffisance de leur budget communal ne leur en donne pas les moyens.

En revanche, ils se disent plutôt favorables aux pouvoirs accrus du département dans ce domaine.

Ils apparaissent massivement opposés à ce que le président du conseil général, élu politique, devienne le véritable exécutif du département à la place du préfet.

Les élus sont satisfaits de l'administration préfectorale. Ils manifestent une crainte certaine de politisation des problèmes dans l'hypothèse proposée.

Une majorité pense que le statut des élus, des personnels communaux, départementaux et régionaux doit faire l'objet d'une étude à part. Ils sont réservés sur tout nouveau système de coopération intercommunale. En revanche, ils sont unanimes pour souhaiter l'allégement des procédures techniques.

En ce qui concerne la région, il semble que la majorité des maires perçoive mal l'image et le rôle de la région. Cette collectivité est sentie comme très lointaine ; sa compétence et son influence sont floues. Aussi peu de réponses sont données sur ce sujet et les réponses effectives sont contradictoires.

A la lecture de ces différentes réponses, il m'apparaît difficile de ne pas tenir compte des véritables aspirations des maires de France.

Le projet qui nous est soumis est, à mon avis, inspiré par des motifs politiques qui instaurent un certain nombre de procédures administratives tout à fait particulières. Il appelle de ma part un certain nombre de réflexions de caractère politique.

Le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes s'inscrit incontestablement dans le droit fil du projet socialiste. La gauche, désormais au pouvoir, est aujourd'hui décentralisatrice après avoir été longtemps jacobine. Il ne m'appartient pas d'apprécier cette évolution ; je crois pourtant utile d'appeler votre attention sur ce que je crois être les arrière-pensées politiques d'un tel projet.

Par ce projet, un parti désormais en charge des affaires de l'Etat n'essaie-t-il pas d'assurer son pouvoir à tous les échelons administratifs et politiques de la vie de la nation ?

Le succès qu'il a rencontré lors des élections législatives de 1977 et qui l'a aidé à préparer sa prise de pouvoir en 1981 démontre, à l'évidence, l'importance de la vie politique locale et ses répercussions sur la vie politique nationale.

C'est cette analyse qui prévaut toujours dans les sphères gouvernementales et qui me permet de constater que les arrière-pensées politiques sont davantage présentes dans ce projet que les réformes administratives de la vie locale.

La commune est une institution qui fonctionne bien.

Le projet examiné par le Sénat en 1979 et 1980 prend acte de ce bon fonctionnement et tend encore à l'améliorer.

Aujourd'hui, on nous propose des mesures qui vont encore plus loin, mais dont l'imprévision me laisse sceptique.

Que l'on souhaite renforcer la structure et l'autonomie communales me paraît à l'évidence une bonne chose. Mais que le fonctionnement d'une collectivité désormais soustraite à la tutelle étatique ne soit pas prévu en détail, notamment avec

ses compétences et les ressources financières qui lui sont attachées, me conforte dans l'idée que la préoccupation majeure du Gouvernement est toujours de permettre à l'action politique d'être plus efficace sur le plan local en tissant sur les collectivités locales une toile très serrée.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Puis-je me permettre de vous interrompre, monsieur le sénateur ?

**M. Jacques Mossion.** Je vous en prie.

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** M. Mossion vient de dire que cette réforme a pour objectif de permettre au parti socialiste et à la majorité de gauche de tisser une toile d'araignée pour s'emparer des collectivités locales.

Monsieur le sénateur, faites-moi l'honneur de croire que, quand un gouvernement comme celui-ci prépare un texte comme celui-là, ce n'est pas dans un dessein égoïste et ce n'est pas pour quelques années.

Je suis convaincu que, une fois cette réforme votée, je l'ai dit tout à l'heure, il paraîtra curieux et même invraisemblable qu'elle ne l'ait pas été plus tôt.

Elle sera votée pour de longues années. Qui donc est capable de dire quelles seront les formations politiques qui gagneront les élections municipales, départementales, régionales ou nationales dans quinze, vingt ou vingt-cinq ans ?

Un jour, un homme politique très connu a dit — excusez-moi d'employer ces termes, mais ce sont les siens — : Si nous ne faisons pas de bêtises, nous sommes au pouvoir pour trente ans. Voilà des prophéties qu'il faut éviter de prononcer.

L'idée que vous avancez est injurieuse pour ceux qui ont préparé le texte et qui le soutiennent. Elle est, en outre, complètement inexacte. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Mossion.

**M. Jacques Mossion.** Monsieur le ministre d'Etat, je ne voulais pas tenir à cette tribune des propos injurieux, mais simplement vous transmettre les réactions des maires ruraux qui ont peur de la politique — avec une majuscule — sans viser tel ou tel parti, croyez-le bien.

Vous avez raison de dire que l'alternance est possible, mais le maire rural ne veut pas que l'on politise sa commune. Telle était la signification de mon propos.

S'il est une institution, à mon avis, qui nécessite des réformes, c'est à l'évidence le département. Le projet de loi gouvernemental s'attache à en réformer le fonctionnement et même la nature. En transférant l'exécutif au président du conseil général, on répond peut-être à une préoccupation des élus locaux, mais on prend aussi en considération une préoccupation politique, celle de pouvoir créer dans nos départements certaines féodalités assurées par la direction des affaires financières et administratives.

Aussi, dans le projet qui nous est soumis, le président du conseil général disposera-t-il désormais de pouvoirs extrêmement étendus. Cette réforme n'est pas condamnable en elle-même et mérite même d'être discutée. Mais si on la rapproche des projets gouvernementaux de découpage des cantons, on estime que quelque cent cantons et peut-être plus vont bientôt être créés dans les régions urbanisées. L'on comprend à l'évidence que cette réforme cache peut-être quelque chose. Monsieur le ministre d'Etat, je vous le dis comme je le pense.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le sénateur ?

**M. Jacques Mossion.** Je vous en prie.

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Monsieur le sénateur, vous êtes le deuxième orateur à parler du découpage des cantons. Le dernier découpage a concerné deux fois plus de cantons que celui qui doit intervenir et je tiens à préciser que les conseils généraux auront à délibérer sur les découpages qui seront proposés et qui concernent des cantons dont la population était le double de la moyenne départementale. Les cantons créés auront un nombre d'habitants égal à la moyenne départementale.

Si vous tenez à vous engager dans ce débat, je suis prêt à vous citer des exemples précis de cantons qui avaient été découpés par mes prédécesseurs et qui avaient l'allure d'une véritable pieuvre, avec un bras qui allait prendre un bureau de vote par-ci, un bras qui allait prendre un bureau de vote par-là et les bras me manquent pour dessiner ce mouvement dans l'espace. Je suis donc prêt à subir la comparaison avec le gouvernement que vous avez soutenu, monsieur Mossion.

**M. Edgar Tailhades.** Très bien !

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Mossion.

**M. Jacques Mossion.** Je vous remercie, monsieur le ministre d'Etat, de ces précisions. En fait, comme j'ignorais la portée de votre découpage, je me permettais de vous interroger. Tel était le sens de mon intervention.

En faisant basculer les différentes majorités qui s'étaient instaurées par le scrutin aux commandes des départements et qui exerçaient leur magistère avec la modération indispensable à toute direction de la vie politique locale et en assurant simultanément la prééminence du président du conseil général sur la direction des affaires du département, on crée un système politique nouveau, favorable aux partis politiques et aux différents groupes de pression locaux dont l'activisme est parfois supérieur à l'efficacité et à la compétence. C'est l'élément majeur de cette réforme, qui instaure la mainmise du politique sur la majorité des départements de France.

Ce schéma se retrouve d'ailleurs au niveau de la région, quatrième échelon de la vie administrative française. La région, collectivité territoriale dont les conseillers seront élus au suffrage universel, sera de nouveau le lieu d'exercice des féodalités.

Si je me permets d'attirer votre attention sur le caractère incontestablement politique de ce projet, c'est que j'estime qu'il correspond plus à une vision idéologique de la société française et de la vie politique locale qu'à une véritable conception administrative de l'organisation territoriale de la France.

En effet, quand on examine l'organisation administrative instituée par ce projet de loi, on s'aperçoit qu'elle est très imparfaite et qu'elle ne correspond pas aux besoins des élus locaux. Tout d'abord, on constate que le Gouvernement préfère des procédures de contrôle aux procédures de règlement amiable ou de contrôle à l'amiable qui étaient jusqu'à présent la règle.

Ainsi en est-il de la suppression de la tutelle. Il ne suffit pas de dire que l'on supprime la tutelle, jetant ainsi en partie le discredit sur le corps préfectoral qui ne le mérite pas, pour que soient assurées la liberté et l'autonomie des collectivités locales. La tutelle du préfet sur les communes n'a jamais été bien pesante. Tous les maires en conviennent. Mais on lui préfère aujourd'hui des procédures de contrôle beaucoup plus sévères, beaucoup plus éloignées des contraintes matérielles ou pratiques des élus locaux.

C'est le cas de l'instauration de la chambre régionale des comptes, de la soumission des élus à la cour de discipline budgétaire, du contrôle de légalité, jadis exercé par le préfet et désormais exercé par le tribunal administratif.

A des procédures qui permettaient de mettre en œuvre une véritable conciliation, vous préférez aujourd'hui, monsieur le ministre d'Etat, des procédures de type quasi juridictionnel.

Désormais un maire qui aura des difficultés budgétaires ne pourra pas avec l'aide du préfet, et avec son aide seule, remettre son métier sur l'ouvrage et tenter d'améliorer la présentation de son budget et la gestion financière de la commune. Il sera désormais seul devant une chambre régionale de comptes, qui le jugera à la manière d'un tribunal.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Non, ce n'est pas exact, monsieur le sénateur. Me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Jacques Mossion.** Je vous en prie.

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Monsieur le président, M. Mossion commet une erreur en disant que la chambre régionale des comptes jugera les élus en matière budgétaire. Elle ne jugera pas ; elle est là pour constater quand il y a, par exemple, un déficit et faire des propositions aux élus. C'est le commissaire de la République qui, ensuite, règle le budget. Par conséquent, dire que les maires seront jugés est une inexactitude. Lisez bien le texte, vous verrez qu'il n'en est rien.

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Mossion.

**M. Jacques Mossion.** J'en accepte l'augure.

On supprime le préfet et on le remplace par des tribunaux, la cour de discipline budgétaire, la chambre régionale des comptes, le tribunal administratif.

Par ailleurs, et en matière de tutelle technique, je ne vois rien dans ce texte qui soit véritablement novateur et qui permette aux élus locaux d'espérer un allègement de ces tutelles. Ce ne sont pas les quelques mesures reprises dans le texte et qui sont directement inspirées du projet de loi voté par le Sénat en 1980, qui viendront modifier mon opinion sur ce point.

Enfin, monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, je pense que l'actuel projet de loi donne aux élus des compétences qu'ils ne réclament pas.

Ainsi, en matière économique, les articles 4, 34 et 48 tentent de codifier une pratique élaborée patiemment, mais aussi sagement. Désormais, l'intervention économique des communes sera possible. Elle l'était déjà, mais elle sera surtout codifiée dans une loi. Cela signifie que tout administré, tout groupe de pression est en droit de réclamer aux élus locaux l'application et la mise en œuvre de ces articles. Or, les dispositions qui prévoient que la moindre petite commune pourra intervenir dans la vie économique, outre les dangers qu'elles comportent en elles-mêmes sur le plan technique, ne sont pas opportunes.

Le Gouvernement, qui détermine et conduit la politique de la nation, est seul responsable du niveau de l'emploi et de la bonne marche économique de la nation.

Je crois déceler, dans la disposition de ces articles, un transfert des responsabilités du Gouvernement sur les élus locaux, au moins pour ce qui concerne la politique économique. En période de crise et de difficultés, cette disposition me paraît dangereuse.

Je pourrais multiplier les exemples mais je ne voudrais pas abuser de mon temps de parole.

Dans son état actuel, le texte gouvernemental, sous couvert de donner de nouvelles responsabilités aux élus locaux, les enserre, en fait, dans des procédures de contrôle extrêmement sévères.

Le Gouvernement choisit délibérément de « surpolitiser » la vie locale et se donne ainsi les moyens de renforcer son influence jusque dans la plus petite commune de France.

Ainsi la décentralisation qui nous est proposée aujourd'hui n'est-elle qu'un projet que je qualifierai de « politicien », projet qui reste muet sur les ressources des collectivités locales et sur la répartition des pouvoirs entre elles et l'Etat.

Par ailleurs, je considère qu'il bouleverse la vie locale en organisant la mainmise éventuelle de partis puissants et structurés sur la vie de nos communes et de nos départements.

Enfin, je pense qu'il ne tient pas compte des véritables besoins locaux, qui sont les suivants : des compétences clairement définies, des moyens accrus en hommes et en argent et, enfin, un statut pour les élus et les personnels.

Il me paraît donc indispensable d'améliorer ce texte pour proposer une véritable décentralisation afin que nos communes, nos départements et nos régions disposent de moyens pour assumer les responsabilités qu'ils ont acceptées et que nos élus locaux exercent souvent avec tant de dévouement.

Les maires de France font confiance au Parlement, et au Sénat en particulier. Ce qu'ils souhaitent, à la tête de leur commune, c'est tout simplement rendre service à la population qui les a choisis. Ils ne veulent pas être sous tutelle, que ce soit celle de l'administration ou celle d'un parti politique. Ils souhaitent avoir les moyens de leurs pouvoirs. Ils n'ont pas d'autre ambition que de servir. Ils sont les fondements mêmes de la République. Ils attendent de nos institutions une aide non contraignante.

Faisons confiance, monsieur le ministre d'Etat, à leur bon sens. Veillons, surtout, à ce qu'ils ne soient pas déçus. (*Applaudissements sur les travées de l'U.C.D.P., du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

**M. Christian Poncelet.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, à l'instant où j'interviens à cette tribune, j'ai le sentiment que beaucoup de choses ont déjà été dites. Aussi serai-je sans doute amené à commettre quelques répétitions, ce dont vous voudrez bien, par avance, m'excuser.

Monsieur le ministre d'Etat, le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions qui est soumis aujourd'hui à l'examen et à l'appréciation de la Haute Assemblée répond, c'est vrai, à de nombreuses attentes.

De tous les projets de la nouvelle majorité, ce dernier est certainement celui qui présente le plus d'intérêt pour les membres de ce qu'il est convenu d'appeler maintenant le « grand conseil des communes de France » qu'est ce que veut être le Sénat. Cet intérêt, monsieur le ministre d'Etat, ne peut qu'être renforcé par l'affirmation récente de M. le Premier ministre déclarant : « Il s'agit, sur le plan des institutions, de la grande affaire du septennat. »

Le besoin d'une véritable décentralisation se fait sentir depuis longtemps dans notre pays et de nombreuses initiatives ont vu le jour, ces dernières années, pour desserrer le carcan centralisateur d'un Etat tout-puissant.

Déjà, en 1969, le général de Gaulle tenta de mettre en œuvre une ambitieuse réforme régionale, mais il échoua. Même les partisans de la décentralisation ne l'avaient pas compris, ne l'avaient pas suivi, et, dès lors, il décida de se retirer « des affaires », nous donnant par là même une très grande leçon de démocratie.

Puis, ce fut M. Jacques Chaban-Delmas, alors Premier ministre du président Georges Pompidou, qui fit voter la loi portant création et organisation des régions, établissements publics.

Enfin, une grande enquête menée auprès des maires de France donna naissance à trois textes de lois. Le premier, créant la dotation globale de fonctionnement, donne, il faut le reconnaître, généralement satisfaction depuis trois ans qu'il est appliqué. Et pourtant, que de critiques ne lui furent-elles pas adressées au moment du vote !

Le deuxième, réformant la fiscalité locale, n'est pas, il est vrai, un succès aussi évident et demanderait à être modifié dans une large mesure.

Le troisième, enfin, portant développement des responsabilités des collectivités locales, fit l'objet, en 1979 et en 1980, d'un débat, en cette même Assemblée, de près de deux cents heures. C'est dire le grand intérêt, et même l'extrême attention, que porte le Sénat à toute réforme relative aux collectivités locales.

Si personne ne doute aujourd'hui — et les propos que j'ai entendus le confirment — qu'il soit bon pour notre pays de décentraliser responsabilités et moyens — et j'insiste bien, monsieur le ministre d'Etat, sur le mot « moyens » — une telle réforme ne saurait toutefois être mise en œuvre qu'après concertation — et, cela vous a déjà été dit, avec prudence — si l'on ne veut pas qu'elle se réalise au détriment de l'unité nationale.

C'est le centralisme qui a permis que s'instaure en France une égalité de droits et de devoirs entre les citoyens ; aucun historien ne le conteste. Les Français sont très attachés à cette unité de droit du citoyen et toute réforme qui conduirait à la remettre en cause serait inévitablement vouée, à terme, à l'échec.

La réorganisation territoriale et administrative de la France doit donc réussir à maintenir les acquis irremplaçables de la centralisation, tout en allégeant — comme vous voulez le faire, monsieur le ministre d'Etat — le poids de l'Etat afin de donner aux citoyens davantage de libertés et davantage de responsabilités.

Il est bien certain que le citoyen réclame toujours plus de libertés. Mais éprouvera-t-il le même enthousiasme à l'égard des responsabilités nouvelles qui en découleront ? Je l'espère ! Et, si oui, en aura-t-elle les moyens et les possibilités ?

Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui répond-il à un tel objectif ? En l'état actuel du texte, force est de constater qu'il n'y répond que partiellement. Le projet du Gouvernement comporte des risques en puissance ; il contient quelques lacunes et incertitudes et il appelle de nombreuses réserves. Il ne paraît donc pas souhaitable de l'adopter tel quel, sans l'avoir auparavant amendé.

J'ai pris note, monsieur le ministre d'Etat, de votre accord pour que ce texte soit, dans son esprit, amendé ; j'y reviendrai dans un instant.

J'ai déposé quelques amendements, seul ou avec certains de mes collègues, afin de compléter — tout au moins ai-je la faiblesse de le croire — et d'améliorer autant que possible le projet initial dans un esprit constructif — je tiens à insister sur ce point — et non partisan. Non partisan, croyez-le, monsieur le ministre d'Etat, car, au Sénat, vous le savez, sectarisme et anathème ne sauraient avoir leur place.

C'est précisément avec cette même volonté d'aboutir à une décentralisation réussie que je voudrais maintenant exposer les réserves que je formule sur ce projet de loi. J'examinerai ensuite les lacunes qui en limitent la portée, avant de vous mettre en garde contre les risques que ce texte peut faire courir tant aux collectivités locales qu'aux simples citoyens.

Je le ferai dans un esprit de dialogue. J'ai d'ailleurs apprécié tout à l'heure, monsieur le ministre d'Etat, la courtoisie avec laquelle vous avez répondu à l'un de nos collègues sénateurs.

Cela étant dit, je regrette d'autant plus que l'un de vos collègues ait cru devoir déclarer tout récemment — j'ai l'article sous les yeux — que les travaux du Sénat consacrés à l'impôt sur la fortune seraient « particulièrement difficiles et longs car les sénateurs étaient personnellement concernés par ce texte ». Monsieur le ministre d'Etat, de tels propos, permettez-moi de le dire, sont, à notre égard, pour le moins inélegants.

Venons-en aux réserves que suscite ce projet de loi.

Elles portent, tout d'abord, sur la hâte avec laquelle est mené ce débat qui, c'est vrai, est essentiel pour nos institutions territoriales. Etait-il vraiment indispensable, était-il raisonnable, monsieur le ministre d'Etat, de procéder avec une telle précipitation pour un projet d'une telle importance ?

Non seulement je ne le pense pas mais, bien au contraire, je suis convaincu que cette procédure — qui apparaît peut-être à tort expéditive aux yeux de l'opinion, même si telle n'est pas votre intention et je sais qu'elle ne l'est pas — risque de porter préjudice à la réforme que nous entreprenons.

**M. Félix Ciccolini.** Mais non !

**M. Christian Poncelet.** Vu de l'extérieur, cela apparaît trop rapide.

Pis encore, cette hâte peut devenir suspecte et certains n'hésitent pas à y voir une volonté délibérée — vous l'avez entendu tout à l'heure — de mettre en place le plus rapidement possible les exécutifs locaux qui seront, nous dit-on, politisés. Sous prétexte de libérer les citoyens d'une tutelle, on ferait en sorte de les maintenir dans une autre dépendance, politique celle-là. C'est ce que nous avons entendu. Et lorsque nous avons consulté les maires, ce sont ces questions qui nous ont été posées. Je sais qu'elles ne correspondent pas à votre intention, monsieur le ministre d'Etat, mais j'ai le devoir de les porter à votre connaissance pour que vous puissiez, mieux encore si c'est possible, préciser votre pensée en la matière.

Une telle dépendance risquerait d'être infiniment plus pesante et restrictive pour les libertés. Je me refuse, pour ma part, à envisager de telles perspectives. Cependant, je regrette que ce projet puisse, par sa précipitation, donner prise — à tort, sans aucun doute — à de semblables inquiétudes.

Mes réserves portent aussi sur l'absence de concertation préalablement à l'élaboration de ce projet. Et pourtant, n'entendons-nous pas dire chaque jour qu'il faut chercher à résoudre les problèmes qui se posent en France par la concertation, le dialogue, voire la concertation permanente ?

Une large concertation avec les élus locaux et les personnels intéressés : agents des administrations, agents des collectivités locales, aurait pourtant été nécessaire si l'on entend réussir — telle est notre volonté — et faire accepter par tous une réforme aussi importante. Je pense, en particulier, à tous ces personnels qui n'ont pas été consultés et qui, demain, devront assumer les nouvelles missions qui leur seront confiées.

J'ai reçu — vous connaissez mes origines — les représentants de toutes les organisations syndicales venus me poser la question : qu'allons-nous devenir demain, nous, agents de tel ou tel service départemental dépendant de l'Etat ?

Certes, me direz-vous, l'administration est au service du pouvoir exécutif, mais aucun gouvernement n'est possible si les responsables politiques n'obtiennent pas un large consensus administratif. Or les fonctionnaires, vous le savez, sont inquiets devant les incertitudes nombreuses auxquelles ils sont confrontés. Ils se demandent, entre autres, comment sera maintenue l'unité statutaire pour l'ensemble des fonctionnaires, compte tenu de la dilution du pouvoir hiérarchique, qui est aussi pouvoir d'appréciation, de proposition, de nomination et de promotion.

J'en arrive aux lacunes du texte et aux incertitudes dont j'ai parlé.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Monsieur le sénateur, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Christian Poncelet.** Je vous en prie.

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Monsieur Poncelet, j'ai déjà répondu tout à l'heure en ce qui concerne le personnel.

J'ai dit que j'avais vu à plusieurs reprises — et encore avant-hier — tous les syndicats réunis, sans exception. Je ne peux pas faire plus ! Depuis que je suis au Gouvernement, je les ai reçus plusieurs fois. Ils m'ont posé de nombreuses questions ; j'y ai répondu et je les verrai encore. Par conséquent, ne me dites pas que je ne les rencontre pas et que je ne leur explique pas le contenu de ce projet.

Vous avez également posé une question sur leur statut. Savez-vous qu'à l'heure actuelle les fonctionnaires d'Etat ont un statut qui date du lendemain de la Libération, que les fonctionnaires départementaux n'ont pas de statut, que les fonctionnaires municipaux ont un statut légal résultant des lois de 1952 et de 1972 et que les fonctionnaires régionaux — si on peut les appeler fonctionnaires — n'ont pas de statut du tout ?

J'ai posé la question aux différentes délégations, à tous les syndicats sans exception. Chacun d'eux a fait des propositions. Je vais essayer d'arriver à un accord général, mais nous partons de points de vue très différents suivant les syndicats, ce qui est normal.

Ne me répétez pas à la tribune, à longueur de journée, que j'ai négligé ce point de vue ! Je m'en suis occupé ; seulement, je n'ai pas éprouvé le besoin, à chaque fois, de convoquer la presse, la radio et la télévision comme on le faisait autrefois lorsque l'on rencontrait les grandes centrales syndicales. Vous finirez par me donner l'idée qu'il faudrait que je le fasse !

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Poncelet.

**M. Christian Poncelet.** Je vous en donne acte, monsieur le ministre d'Etat. Je sais que vous avez, effectivement, rencontré les responsables nationaux des grandes centrales syndicales représentant le personnel, mais j'ai la conviction que les entretiens qu'ont pu avoir ces responsables avec vous-même n'ont pas encore été diffusés à l'échelon des départements et des communes. C'est la raison pour laquelle, à ce niveau, bien sûr, les responsables viennent voir leurs élus pour leur faire part tout naturellement de leurs légitimes préoccupations.

J'en arrive maintenant aux incertitudes. Elles résultent pour une part, à mes yeux, de l'absence de concertation et de la procédure hâtive retenue, dont j'ai parlé voilà un instant, pour faire adopter ce projet par le Parlement. Comme un orateur l'a souligné dans l'après-midi, nous sommes très loin de l'exemple britannique, pourtant souvent cité, où la commission chargée d'étudier les voies et les moyens d'une réforme de l'administration territoriale n'a déposé ses conclusions qu'après plusieurs mois d'études et de débats. Les structures administratives de la Grande-Bretagne ont été profondément réformées dans les années 1970 sur la base de ces travaux, comme l'a rappelé ici M. Pierre-Christian Taittinger, si mes souvenirs sont exacts.

C'est vrai, le Gouvernement a fait, en la circonstance, l'économie du temps de la réflexion et de la discussion. Mais certaines économies peuvent coûter en définitive très cher et c'est bien ce que je redoute avec ce projet, qui paraît, tout au moins aux yeux de certains, incomplet et qui semble laisser peser certaines incertitudes.

Votre projet, monsieur le ministre d'Etat, introduit des changements importants, voire très importants, dont certains me paraissent utiles et opportuns pour les collectivités locales, mais qui ne sont généralement énoncés que sous forme de principes demandant à être précisés par des textes complémentaires ou d'application.

L'abolition de la tutelle *a priori* exercée jusqu'à présent par le représentant de l'Etat sur les collectivités locales constitue assurément l'idée maîtresse du projet. C'est l'article 1<sup>er</sup> de ce texte qui détermine l'essentiel de l'édifice puisqu'il est prévu que désormais les communes, les départements et les régions vont « s'administrer librement ». Mais, une fois énoncé, ce principe ne règle pas tout. D'abord, il faut bien marquer que cette liberté d'administration trouve sa limite avec les règles d'aménagement du territoire prévues dans la loi approuvant le Plan. J'ai d'ailleurs — je vous l'indique dès maintenant — déposé un amendement rédactionnel dans ce sens, afin de donner au texte toute sa cohérence et de vous confirmer la volonté constructive qui est la nôtre de participer dans le meilleur esprit à l'élaboration du texte qui nous est présenté.

Ensuite, cette suppression de la tutelle préfectorale ne fait qu'indiquer la voie que le Gouvernement entend suivre. C'est

fort bien, mais les problèmes essentiels sont renvoyés à plus tard : le projet précisant la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ne sera pas déposé, avez-vous dit, avant la fin de cette année.

A compétence nouvelles, financements nouveaux, mais ici encore, ce n'est pas avant un an environ que sera élaboré le texte relatif au transfert des ressources financières et à la réforme de la fiscalité locale. Ainsi ne pourra-t-il être présenté au Parlement, à mon avis, que dans deux ans afin qu'on puisse au préalable procéder à une simulation pendant plusieurs mois.

Permettez-moi de vous dire que cette simulation m'apparaît indispensable. Sur ce point, vous serez d'accord avec moi pour ne pas renouveler — il faut reconnaître ses erreurs — les erreurs précédentes, car, si nous avions procédé pour certains impôts locaux, à une simulation en prenant le temps nécessaire, nous aurions peut-être évité quelques dérapages. Réforme et simulation demanderaient donc deux ans avant que nous ayons à examiner ce projet de financement des collectivités locales.

Personne ne sait aujourd'hui si l'on va financer les compétences nouvelles par une augmentation des impôts locaux ou par un transfert d'une partie des recettes de l'Etat aux collectivités locales. Les deux hypothèses sont possibles.

Par ailleurs, est-il sérieux d'envisager la dernière hypothèse, celle du transfert des recettes de l'Etat aux collectivités locales, lorsqu'on sait que le budget éprouve beaucoup de difficultés pour trouver son équilibre ? Celui qui nous est présenté pour 1982 comporte, dès le départ, un déficit de l'ordre de 94 milliards de francs. C'est, me direz-vous, en marchant qu'on prouve la marche, mais la route suivie en cette matière, qui est une matière très importante, sera, croyez-moi, semée d'embûches.

Pourquoi — c'est la question que je vous pose — n'avez-vous pas suivi les conseils que vos amis prodiguaient tant hier ? Avant toute réforme des droits et libertés des communes, des départements et des régions, pourquoi ne pas avoir proposé une nouvelle définition de leurs compétences respectives et fixer les moyens mis à leur disposition ? Si vous me permettez ce conseil très courtois, certains amendements excellents présentés hier par l'opposition, devenue majorité aujourd'hui, pourraient fort opportunément être repris en la circonstance.

La question de savoir comment pourra se concilier la volonté du gouvernement actuel de planifier les activités du pays avec le projet de décentralisation n'a pas non plus été, à mon avis, suffisamment abordée. Comment réagira l'Etat si demain les régions, les départements et les communes orientent leurs interventions en matière de constructions scolaires, de lutte contre la pollution ou d'assainissement, par exemple, dans un sens totalement différent, voire opposé à celui qui aura été retenu par le Plan ? Comment coordonner l'intervention locale avec celle du Plan ? Moi-même, j'ai regretté, ces dernières années, que le Plan ait été trop souple.

Vous allez donc appliquer une planification un peu plus rigoureuse, indispensable pour orienter les grandes interventions de l'Etat, mais qui doivent être accompagnées par celles des collectivités locales. S'il y a distorsion à l'échelon des régions et des départements, comment allez-vous réagir pour redresser une telle situation qui serait préjudiciable au Plan et à l'intérêt général au plus haut niveau ?

Pourquoi le retrait du projet initial des dispositions relatives à la dotation globale d'équipement ? Est-ce le signe de profondes divergences entre dirigistes et décentralisateurs ? Pour le moment, c'est sur ce point une zone d'ombre supplémentaire, qui obscurcit encore un peu plus le projet de loi sur la décentralisation et diminue ses chances de succès véritable, succès que nous souhaitons.

D'autres textes doivent être soumis au Parlement : un projet de loi complétant les dispositions du projet actuel pour les régions afin que l'élection au suffrage universel des conseillers régionaux puisse avoir lieu, si possible, en même temps que les élections municipales de 1983, un projet de loi sur l'organisation des chambres régionales des comptes, un projet de loi sur le statut des élus, enfin un projet de loi sur les incompatibilités et le cumul des mandats. Toutes ces questions en suspens ne permettent pas d'avoir aujourd'hui une vision d'ensemble sur ce que sera demain la décentralisation. Je regrette ce flou, — oserai-je le dire ? — un peu trop net et qui ne peut que nuire à la qualité de nos travaux. Il y a là des zones d'ombre qu'il convient d'éclaircir très rapidement et sur lesquelles, sans aucun doute, les sénateurs et même vos amis ne manqueront pas de vous interpeller s'ils sont cohérents avec leur démarche d'hier, ce dont je ne doute pas.

Si des questions essentielles sont totalement ignorées, d'autres aspects de la réforme appellent des précisions nécessaires et peut-être pourrez-vous nous les apporter, monsieur le ministre d'Etat, au cours de ce débat.

Ainsi le président du conseil général doit devenir le chef des services du département. Quels seront très exactement les services qui seront placés sous son autorité ?

Ainsi encore, les prérogatives du représentant de l'Etat comprendront-elles celles qui ont été confiées au préfet pour assurer la coordination des services de l'Etat en vertu des décrets du 14 mars 1964 ?

Ainsi encore, comment les services de l'Etat et ceux des départements et des régions coordonneront-ils leur action ? Les conférences réunissant actuellement les chefs de service constituent-elles les seules dispositions prévues à cet effet au titre de la coordination, car il s'agit de coordination administrative ? Il faudra bien coordonner l'action des élus régionaux, des élus départementaux. Quelle procédure allez-vous utiliser pour coordonner cette action afin qu'elle ne soit pas divergente avec la coordination administrative ?

Ainsi, enfin, le représentant de l'Etat sera-t-il lié par les propositions de la chambre régionale des comptes, notamment en ce qui concerne les mesures à arrêter pour assurer le redressement financier d'une commune ou pour exécuter un budget communal modifié par la cour régionale des comptes ? Quel sera le pouvoir du représentant de l'Etat en la matière ?

Appelant des réserves, suscitant des questions, le projet de loi qui nous est soumis présente quelques risques pour les citoyens et pour les collectivités locales et il est de mon devoir de vous y sensibiliser en souhaitant obtenir des apaisements sur ces différentes questions.

Le premier risque qui apparaît, c'est que la suppression de la tutelle *a priori* pour les communes, qui s'exerce aujourd'hui bien souvent, disons-le, sous la forme d'une mise en garde, soit remplacée par un renforcement des contrôles *a posteriori* qui sont des contrôles de sanction. Le projet de loi prévoit, en effet, la création de chambres régionales de la Cour des comptes et élargit les attributions de la Cour de discipline budgétaire chargée de sanctionner les défaillances des responsables locaux.

Je crains, pour ma part, que les maires, qui n'ont qu'un seul souci, celui de servir, surtout ceux qui exercent des professions libérales, qui sont responsables d'entreprises, qui ne sont pas attachés à l'administration, que ces maires, pour une erreur qu'ils peuvent commettre, ne soient traduits de ce fait devant une Cour de discipline budgétaire. Même si, à terme, la Cour ne les condamne pas, dès qu'ils auront été traduits et que les mass media se seront emparées de cette comparaison, je crains que ces maires ne soient tentés de démissionner et que l'on ne trouve plus suffisamment de bonnes volontés, demain, pour administrer convenablement nos collectivités territoriales. Voilà ce que je crains. Votre intention est bonne, mais le pire dérèglement de l'esprit est de concevoir les choses comme on voudrait qu'elles fussent. Je crains que les maires ne soient quelque peu découragés devant une telle situation.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Monsieur Poncelet, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Christian Poncelet.** Je vous en prie, monsieur le ministre.

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Monsieur le sénateur, les conditions indispensables pour qu'un maire puisse être traduit devant la cour de discipline budgétaire et financière sont très précises. Ces conditions sont limitativement énumérées par la loi de 1948. Il faut qu'il y ait soit une imputation irrégulière, visant à dissimuler un dépassement de crédit, soit un engagement de dépenses pris alors qu'on n'en a pas le pouvoir, soit l'omission délibérée de déclarations fiscales, légales et réglementaires, soit l'octroi à autrui d'un avantage injustifié entraînant un préjudice pour la collectivité intéressée, soit une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et dépenses de la collectivité intéressée. A ces conditions doit s'ajouter la volonté consciente de la fraude.

Peu de maires seront amenés à comparaître devant la cour de discipline budgétaire. Seuls ceux qui auront délibérément cherché à frauder seront justiciables de cette juridiction.

**M. Christian Poncelet.** Je vous remercie de ces précisions, monsieur le ministre d'Etat. Je note au passage que le dialogue courtois qui s'établit entre vous-même et le Sénat est de nature

à apaiser les inquiétudes qui peuvent être considérées comme légitimes devant un projet de loi aussi important. Je vous remercie donc très sincèrement de nous avoir apporté ce complément d'information.

Un autre risque résulte de la possibilité accordée aux collectivités locales par les articles 4, 34 et 48 de prendre les mesures « nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population ». Monsieur le ministre d'Etat, de telles mesures, mal contrôlées, peuvent en effet, dans certains cas, aboutir à des excès.

A la lecture de ce texte, comment vont réagir les salariés d'une entreprise menacés de licenciement ? N'iront-ils pas en délégation avec leurs représentants syndicaux...

**M. Guy Petit.** Bien sûr !

**M. Christian Poncelet.** ... accompagnés de leur patron peut-être, qui aura vu là la possibilité d'obtenir des concours...

**M. Guy Petit.** Bien sûr !

**M. Christian Poncelet.** ... demander précisément auprès de la commune, du département, des concours financiers ? J'imagine aisément — j'en ai été le témoin dans mon département — les organisations syndicales accompagnées du représentant de l'entreprise venant devant le conseil général pour lui dire : « notre bilan est négatif, nous allons être obligés de le déposer, mais, si nous obtenons du département quelques millions de francs, l'affaire est sauvée ; nous avons des commandes — je ne sais pas dans quelles conditions ils les auront obtenues — et nous pourrions redémarrer. » Devant une telle situation, les conseils généraux et les conseils municipaux seront tentés de dire : « essayons de les aider et de sauver l'emploi, surtout dans la période où nous sommes. » C'est là ma crainte. Mieux que quiconque, monsieur le ministre d'Etat, car je sais comment vous fûtes, à une certaine époque, interpellé dans votre ville, vous mesurez toute l'importance de cette affaire.

Je prends un exemple précis dans mon département : je me suis quelque peu opposé à ce que le département des Vosges garantisse les emprunts contractés par deux chambres de commerce pour construire deux unités industrielles ; l'une devait permettre la création de 300 emplois et l'autre, à Epinal, devait créer 400 ou 500 emplois. Les deux usines, avec la garantie du département, furent réalisées. Elles sont construites, elles sont neuves, mais à ce jour, aucune activité n'a pu s'y installer. Ceux qui avaient demandé ces constructions se sont dérobés en raison de la situation économique actuelle.

Le département des Vosges et le contribuable vosgien sont amenés aujourd'hui, en raison de la garantie accordée, à payer les emprunts qui ont été contractés pour financer ces constructions.

Il y a là un danger et je serais heureux, monsieur le ministre d'Etat, que vous puissiez me rassurer sur ce point.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Christian Poncelet.** Certainement, monsieur le ministre d'Etat, et je vous remercie de me rassurer sur ce point.

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Vous venez de dire vous-même qu'il y a une situation de fait. Vous avez été sollicité au titre du département des Vosges. Beaucoup de maires l'ont été dans leur commune, avant que ce texte soit voté. Je l'ai été à Marseille. La municipalité de Marseille a pu sauver de cette façon, avec l'appui de la région, au moins deux très grandes entreprises : Titan-Coder et les Ateliers Terrin.

Pour Titan-Coder, la ville et la région ont acheté les terrains, les immeubles, le matériel et l'ont donné en gestion à un entrepreneur qui fait tourner l'affaire.

Pour Terrin, quand nous avons appris que le tribunal de commerce risquait de prononcer la liquidation des biens avec mise à l'encan de la totalité du matériel et des bâtiments — il s'agit d'entreprises qui sont installées sur le port et qui ne sont pas propriétaires du terrain — le conseil municipal s'est réuni à ma demande et a décidé, si ce matériel devait être mis en vente, de l'acheter.

Au moment où nous avons pris cette décision, plusieurs entreprises industrielles françaises et étrangères s'étaient déjà présentées pour acheter le matériel et évidemment le disperser et l'enlever de Marseille. Notre décision a permis d'éviter la dispersion du matériel.

Depuis, un certain nombre d'entreprises privées sont venues et ont repris les entreprises Terrin, qui ne forment plus un ensemble. Mais, pratiquement, à l'heure qu'il est, toutes ces entreprises de réparation navale fonctionnent avec une assez grande activité.

J'ai reçu, il y a quelques jours, un coup de téléphone des syndicats qui m'ont dit, comme me l'avaient dit les dirigeants, que maintenant, à Marseille, la réparation navale a repris son activité.

Voilà la démonstration du fait que, dans deux cas, pour deux entreprises importantes, l'intervention de collectivités locales a été utile.

Le danger est que toutes les entreprises en mauvaise posture, je vous prie d'excuser cette expression, « les canards boiteux », viennent frapper à nos portes, nous demandent de les aider. Et vous dites qu'il sera très difficile de résister.

Je constate que dans ma région, après notamment que l'affaire Terrin a été sauvée, un certain nombre de chefs d'entreprise sont venus frapper à ma porte. J'ai refusé après avoir saisi le conseil municipal, en disant que nous ne pouvions pas nous engager parce que, d'une part, ces entreprises avaient peu de chance de pouvoir continuer à exercer leur activité et, que d'autre part, elles n'employaient pas un nombre d'ouvriers ou d'employés suffisant pour que cela représente un intérêt social pour la ville de Marseille. Je pense qu'il sera possible aux collectivités locales d'opposer un refus.

Quant aux petites communes, en particulier les communes rurales, notamment dans votre région — le Président de la République et moi-même l'avons visitée il n'y a pas longtemps et nous avons fait pas mal de circuits en voiture et en hélicoptère — elles comptent beaucoup d'usines.

Quand sur le territoire d'une commune rurale existe une entreprise privée d'une certaine importance, qui est en difficulté et qui peut être sauvée, la municipalité ne dispose pas toujours des fonds nécessaires ou n'a pas la force de refuser.

**M. Christian Poncelet.** C'est exact !

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Comment faire ? Le texte prévoit qu'il peut être fait appel également au département et à la région pour intervenir en association. Le maire du village ira trouver le président du conseil général pour expliquer la situation et la majorité du conseil général décidera. Le conseil général peut refuser. Le maire peut également faire appel à la région, qui est un échelon encore plus éloigné du village. Celle-ci peut refuser ou accepter. Le maire pourra donc trouver auprès du département et de la région soit un appui financier pour agir soit un appui moral, pour refuser. A mon avis, la disposition de la loi concernant les interventions économiques pourra être appliquée sans grand danger.

Si je ne l'avais pas prévue dans le texte qui vous est soumis, c'est parce que j'étais convaincu qu'il aurait été proposé de l'y inclure par voie d'amendement. Il importe en effet, de faire face à cette situation que connaissent la plupart des maires.

Il valait mieux, me semble-t-il, prévoir un texte permettant de mener des actions légitimes et souvent efficaces que d'agir comme nous l'avons fait, parfois, dans des conditions à la limite de la légalité.

**M. Christian Poncelet.** Monsieur le ministre d'Etat, je vous remercie de ces indications. Je crois que nous avons la même inquiétude. La collectivité locale qui ne pourrait pas faire face à une telle obligation s'adresserait au département, qui pourra plus difficilement refuser que la région, laquelle pourrait plus facilement servir d'écran.

Vous avez souligné tout à l'heure, fort justement, que cette loi n'était pas faite pour un gouvernement — c'est vrai — qu'elle allait bien entendu s'appliquer pour une période assez longue.

Ma seconde crainte, c'est qu'on assiste, après le transfert des charges de l'Etat aux collectivités locales — que le Sénat, à l'unanimité, a dénoncé à une certaine époque — à un transfert des responsabilités. Je m'explique.

Si, demain, un grand groupe dépose son bilan parce qu'il se trouve en difficulté, l'Etat ne demandera-t-il pas à ses interlocuteurs de s'adresser à la commune, au département, à la région, étant entendu qu'il interviendra en fonction de l'effort que consentiront ces collectivités ? C'est la démarche que nous avons dénoncée, par exemple, en matière de voirie nationale. Quel est le département qui n'a pas été sollicité d'apporter un concours financier en vue d'accélérer l'amélioration d'une voirie nationale ?

C'est un peu ma crainte, et c'est la raison pour laquelle j'ai moi-même déposé sur ce point des amendements pour essayer de bien rédiger cet article 4 et pour éviter l'excès dont je parlais il y a un instant.

Le projet établit au niveau de la région et du département un double pouvoir, source possible, voire probable de conflits : d'une part, le délégué du Gouvernement dans le département ou la région et, d'autre part, le président du conseil général ou du conseil régional. L'exécutif du département risque de ne pas toujours résister aux pressions d'intérêts purement locaux ; l'opposition avec les représentants de l'Etat, garants de l'intérêt général, risque ainsi de devenir trop fréquente. Le nouveau partage des compétences entre les représentants de l'Etat et les élus n'établit pas une répartition claire des responsabilités. C'est un point sur lequel je vous demande de réfléchir et de nous apporter des précisions.

La réforme proposée ne risque-t-elle pas — c'est une question que je pose car je ne suis pas sûr de la réponse — d'accroître les disparités régionales, départementales et communales : il y a, en France, 36 000 communes environ, c'est-à-dire autant que dans les huit autres Etats de la Communauté européenne. C'est pourquoi on peut être partisan de renforcer l'autonomie des collectivités locales — c'est ce que nous faisons — et cependant se poser en même temps la question de savoir quelle sera l'autonomie réelle d'une commune de moins de mille habitants.

Si l'ambition du Gouvernement est grande, le projet ne semble pas y répondre suffisamment. Il me paraît donc indispensable, sous peine d'accroître encore le déséquilibre entre les collectivités locales riches et les collectivités locales pauvres, d'assurer une péréquation des aides publiques. Cela sera-t-il fait ?

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Oui, par le Plan.

**M. Christian Poncelet.** Si les collectivités locales sont égales en droit, elles ne le sont pas en fait. Or, il y a des libertés qui asservissent faute d'avoir les moyens matériels de s'exprimer.

Une péréquation des aides que la puissance publique va apporter devra donc être opérée. Vous l'avez confirmé d'ailleurs, monsieur le ministre d'Etat, et je vous en remercie.

Voyons maintenant la procédure du sursis à exécution. Elle n'est pas évoquée dans le projet de loi. Le citoyen victime d'une erreur imputable à une collectivité locale risque donc de ne pouvoir entrer dans son droit qu'après un délai fort long à cause de l'encombrement, que vous connaissez, des tribunaux administratifs. Attendez-vous, sur ce point, à de nombreux amendements, car on ne peut laisser un citoyen en conflit avec une collectivité locale attendre la décision d'un tribunal administratif qui ne serait prise que plusieurs années plus tard.

La décentralisation telle qu'elle est prévue dans votre projet, monsieur le ministre d'Etat, risque aussi de coûter cher aux citoyens. Vous substituez, en effet, des mécanismes lourds et coûteux à l'ancienne tutelle préfectorale en instaurant un contrôle juridictionnel *a posteriori* à la place du contrôle *a priori* antérieur et vous érigez la région en collectivité locale.

Cela va donc nous conduire à créer, au niveau de la région ainsi qu'à celui du département, dans une moindre mesure, des services régionaux et départementaux. N'y aura-t-il pas chevauchement entre les services régionaux qui vont être créés et les services régionaux d'Etat existants, qui voudront rester services d'Etat ? On ne voit pas très bien comment vont cohabiter ces deux sortes de services ! N'y aura-t-il pas imbrication des compétences, ce qui serait préjudiciable, bien sûr ! à une bonne gestion des fonds publics ?

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Puis-je me permettre de vous interrompre à nouveau, monsieur Poncelet ?

**M. Christian Poncelet.** Volontiers, monsieur le ministre d'Etat !

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Vous posez une question à laquelle je dois répondre.

Pour ma part, je ne vois aucun inconvénient, au contraire, à ce que le président du conseil régional utilise les services de la mission régionale. Désormais, c'est lui qui aura la responsabilité de la gestion des services de la région. Ce n'est plus le préfet. Par conséquent, il est normal que le président du conseil régional puisse avoir recours à la mission régionale, ce qui éviterait le double emploi dont vous venez de parler.

**M. Christian Poncelet.** Je vous remercie de votre réponse, monsieur le ministre d'Etat. Néanmoins, je voudrais avoir une précision sur un point. Ce transfert se fait-il à la demande du président du conseil régional ou du président du conseil général et pourrait-on éventuellement leur opposer un refus ? Veuillez m'excuser d'être peut-être un peu trop concret, mais il s'agit là d'un problème extrêmement important.

Le président du conseil régional devra-t-il demander : mettez à ma disposition le service de l'équipement, mais pas celui du service de la pollution qui ne m'intéresse pas. Qui fera le partage ?

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Puis-je vous répondre, monsieur Poncelet ?

**M. Christian Poncelet.** Je vous y invite, monsieur le ministre d'Etat.

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** En ce qui concerne le partage, il y a, d'une part, les services d'Etat et, d'autre part — puisque vous avez parlé du département — les services du département. C'est le président du conseil général qui dirige les services qui exercent une compétence départementale. Donc, il a sous ses ordres les personnels, qu'ils soient, comme je l'ai dit tout à l'heure, d'Etat ou départementaux, qui s'occupent des questions départementales.

En ce qui concerne les services extérieurs — service de l'équipement, de l'agriculture, etc., ils seront — je l'ai dit tout à l'heure — sous les ordres du préfet.

En ce qui concerne la région, le principe est le même : lorsqu'il s'agit de services d'Etat, c'est le commissaire de la République qui est compétent ; et lorsqu'il s'agit des services du conseil régional, c'est le président du conseil régional.

Mais vous avez commencé par une question à laquelle il n'a pas été répondu jusqu'à maintenant car je n'avais pas été interrogé sur ce point. Nous savons très bien que, dans les préfetures, les choses sont organisées. Il y a des directions, des chefs de service, des personnels en place. Une convention qui fait souvent dès maintenant l'objet d'études préalables entre les préfets et les présidents de conseils généraux prévoira les transferts de services. Elle sera préparée, mise au point et signée pour que tous les détails soient parfaitement clairs pendant la période transitoire.

Au conseil régional, nous nous trouvons en présence d'une situation complètement nouvelle, tout à fait différente de celle du conseil général. Par conséquent, j'ai tenu à vous répondre que je ne voyais pas d'inconvénient, au contraire — je n'ai pas dit que ce serait fait, car cette question mérite étude — que ces fonctionnaires, qui travaillent avec le préfet, qui effectuent des tâches que celui-ci n'aura plus à accomplir, soient utilisés par le président du conseil régional. Là aussi une convention pourra, le cas échéant, intervenir.

Je tiens à préciser que ces conventions peuvent parfaitement être différentes les unes des autres. Nous prévoyons un schéma général, qui pourra être adapté pour répondre aux situations spécifiques de chaque département ou région. Vous savez, en effet, que certaines régions sont allées très loin avant le vote de ce texte par rapport à d'autres régions. Il faudra tenir compte de la situation des régions et des départements pour la rédaction, article par article, de la convention.

**M. Christian Poncelet.** J'enchaîne sur une demande de précision qui m'a été posée par les organisations syndicales. Lorsque les régions et surtout les départements sont allés très loin, il existe déjà des services régionaux et départementaux. Quelques personnels supplémentaires devront être recrutés.

Que vont faire les agents de l'Etat employés dans des services départementaux ? Ils risquent d'être en surnombre et s'inquiètent des mutations ou des déplacements d'office qui pourraient intervenir dans l'intérêt du service. C'est pourquoi je parlais tout à l'heure d'une consultation.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Me permettez-vous de vous interrompre à nouveau ?

**M. Christian Poncelet.** Volontiers !

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Non, ces agents ne seront pas en surnombre. Actuellement, ils sont employés à une tâche déterminée. Aujourd'hui, ils travaillent sous les ordres du préfet ; demain, ils seront sous ceux du président du conseil général. C'est la seule différence.

Des agents de l'Etat sont actuellement employés dans des services départementaux et des agents des services départementaux exécutent des tâches d'Etat. Les uns seront sous les ordres du commissaire de la République, les autres sous les ordres du président du conseil général. Il ne se produira — je peux en prendre l'engagement — ni licenciement ni transfert de personnel d'un département à un autre.

J'ajoute, pour être tout à fait complet, que des transferts seront peut-être nécessaires de Paris vers la province. A cet égard, j'ai indiqué aux syndicats — je ne vois pas quelle autre réponse j'aurais pu leur faire — que ce n'est pas le Gouvernement qui imposera à tel ou tel fonctionnaire installé à Paris avec sa famille, et qui souhaite y rester, d'aller travailler en province, même si la compétence gouvernementale a été amputée et transférée. Ce seront des volontaires qui quitteront la capitale.

**M. le président.** Monsieur Poncelet, veuillez poursuivre.

**M. Christian Poncelet.** Je vous remercie, monsieur le ministre d'Etat, d'avoir bien voulu répondre à certaines questions que je vous ai posées et qui m'apparaissent nécessaires pour éclairer notre débat.

Quoiqu'il en soit, la décentralisation est en marche. L'objectif que vous vous êtes assigné est louable mais, vous le disiez vous-même, il est nécessaire de préciser certains points, d'améliorer certains aspects du projet car, pour reprendre votre expression, qui pourrait prétendre détenir la vérité ?

C'est la raison pour laquelle, dans un esprit constructif, et avec sa sagesse et son sérieux traditionnels, le Sénat a déposé des amendements qui essaient d'améliorer le texte dans le souci de bien protéger nos collectivités locales et d'éviter certains dérapages et certains excès.

Je suis convaincu, monsieur le ministre d'Etat, que vous les prendrez en considération et que votre décision sera de nature à faciliter notre vote.

Au cas où vous vous refuseriez, ce que je ne crois pas, à accepter nos propositions qui tendent à améliorer le texte, nous serions, à notre grand regret, contraints de nous y opposer. Cependant, j'ai confiance dans la concertation et le dialogue qui vont s'établir entre nous, gens sérieux, pour essayer d'élaborer un projet acceptable pour tous, dans le cadre de l'intérêt général. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I., de l'U. C. D. P. et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à vingt-deux heures. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à vingt heures cinq minutes, est reprise à vingt-deux heures, sous la présidence de M. Maurice Schumann.*)

**PRESIDENCE DE M. MAURICE SCHUMANN,**  
vice-président.

**M. le président.** La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Dagonia.

**M. Georges Dagonia.** Monsieur le président, mes chers collègues, qu'il me soit d'abord permis d'adresser mes compliments à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, pour la qualité qu'il a su imprimer à nos débats cet après-midi. Il nous a permis de réaliser que le projet de loi qu'il soumet à notre approbation était en quelque sorte l'objet des vœux de Français de tous les horizons.

C'est d'ailleurs la première fois depuis que je siége dans cette enceinte que je participe à une véritable conversation entre un ministre et les parlementaires, un ministre qui répond sur-le-champ aux différentes questions qui lui sont posées, et ce à la plus grande satisfaction des intervenants, si j'ai bien compris.

Monsieur le ministre, ce projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions qui est soumis à notre examen dispose, dès son article 1<sup>er</sup>, que les départements d'outre-mer ne sont concernés que de manière tout à fait transitoire et que ce n'est qu'ultérieurement que des dispositions, ou plus exactement un statut particulier aux départements d'outre-mer sera mis au point et soumis au Parlement.

Je devrais donc, en toute logique, faire preuve de patience et attendre que les diverses instances locales soient consultées par le Gouvernement qui, dès lors, nanti de leurs avis, sera en mesure de proposer aux assemblées un projet de loi adopté à la spécificité de ces départements.

Mais la passivité et l'attentisme ne sont pas des traits de mon caractère. Aussi ai-je tenu d'ores et déjà à attirer votre attention, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, sur les particularités de notre situation et à essayer de vous faire prendre conscience de notre volonté indestructible de continuer à faire partie de la communauté nationale.

Pour bien comprendre le sens de mes propos, il faut que chacun de nous se rappelle qu'un décret de février 1848 assimilait déjà les Antillais aux citoyens de la métropole, mais je dois, hélas ! reconnaître que cela n'a pas changé grand chose à la condition profonde de l'homme antillais.

En 1936, Félix Eboué dirige la Guadeloupe en qualité de gouverneur. Un vent d'espoir souffle sur nos régions, mais, hélas ! 1939 vient vite mettre un terme à nos espérances.

En 1946, les Antilles sont érigées en départements français à la demande unanime des parlementaires d'outre-mer, à l'exception du socialiste Paul Valentino. Pour le Président Monnerville, qui était alors représentant de la Guyane, il s'agissait d'un acte de foi.

Pour la section guadeloupéenne du parti communiste français, devenue depuis le parti communiste guadeloupéen, c'est la rupture avec le pacte colonial, tandis que pour Paul Valentino, parlementaire socialiste de la Guadeloupe, une assimilation qui remettrait désormais au Gouvernement la responsabilité totale du destin des peuples coloniaux finirait par porter atteinte aux liens sentimentaux qui les unissent à la métropole. Ce qui s'impose, c'est un renforcement des pouvoirs de leurs conseils généraux, car une assimilation aurait pour conséquence la réduction de leurs pouvoirs. Donc, dès 1946, le socialiste Valentino envisageait déjà pour notre département une certaine décentralisation et parlait même d'autonomie financière pour la Guadeloupe. Il n'a, hélas, pas été suivi dans cette voie.

En 1981, à l'occasion de l'événement que constitue l'arrivée de la gauche au pouvoir, nous voilà une nouvelle fois au rendez-vous de l'Histoire. En cette circonstance exceptionnelle, qu'il me soit permis de faire remarquer à mes collègues de cette Haute Assemblée que la situation, dans les départements d'outre-mer, ne se présente pas de la même manière que dans les départements de l'hexagone. En effet, grâce au combat mené sur place par les socialistes, leurs conseils généraux ont déjà acquis beaucoup plus de pouvoirs que ceux de la métropole.

Bien que la Constitution prévoit, en son article 73, la possibilité de créer de nouvelles collectivités territoriales, il faut savoir que deux décrets, des 2 et 26 avril 1960, aménagent, sans les institutionnaliser, les franchises accordées aux Antilles par la monarchie.

Les préfets, ordonnateurs secondaires des dépenses civiles de l'Etat, sont coordinateurs des activités de tous les chefs de services civils. Il leur est rendu compte des activités des établissements publics, des sociétés d'Etat ou d'économie mixte.

D'autre part, les investissements de la section locale du F. I. D. O. M. sont décidés en toute indépendance par le conseil général. Quant à la section centrale, elle n'est arrêtée définitivement par l'Etat qu'après avis des conseils généraux.

Enfin, tous les projets de loi et de décret tendant à adapter la législation ou l'organisation administrative des D. O. M. à leur situation particulière sont préalablement soumis, pour avis, à l'appréciation des conseils généraux. Nous avons d'ailleurs déploré que ces avis n'aient pas toujours été pris en compte.

Les conseils généraux des départements d'outre-mer peuvent également saisir le Gouvernement de toute proposition tendant à l'intervention de mesures spécifiques motivées par leur situation particulière, dans le respect, bien entendu, des principes de la Constitution.

A cet arsenal, il ne manquait qu'un organe exécutif responsable devant le conseil général. Le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

vient aujourd'hui parachever le combat déjà mené sur place par les socialistes. Aussi, monsieur le ministre, c'est sans aucune hésitation que nous adhérons à ce grand principe.

J'espère que le Gouvernement saura adapter avec souplesse cette législation aux aspirations légitimes des populations qui cherchent, grâce à la décentralisation et à la régionalisation, à parfaire la décolonisation et à démocratiser l'outre-mer français.

Il convient de faire remarquer qu'en Afrique francophone, par exemple, la colonisation est considérée comme la domination d'une nation sur des peuples. La décolonisation ne pouvait qu'entraîner l'accession à l'indépendance nationale de ces peuples, afin qu'il n'y ait plus que des rapports d'égalité entre communautés nationales.

Aux Antilles, en revanche, la décolonisation a une signification toute particulière car les Antillais, je l'ai dit, jouissent de la citoyenneté française depuis 1848 et le conseil général est devenu le centre principal de la vie politique.

Il s'agit donc, dans nos régions, de faire disparaître toutes les séquelles du colonialisme en encourageant la promotion de l'homme dans un cadre juridique et institutionnel de plus en plus spécifique et personnalisé, tendant à plus d'égalité et de responsabilité, ce qui permettrait à chacun d'assumer pleinement son identité au sein de la communauté nationale.

Je dois à l'honnêteté de dire que des progrès non négligeables, et cela grâce aux transferts publics, ont été réalisés dans les domaines de l'équipement, de l'instruction, de la santé. Le niveau de vie est supérieur à celui des pays voisins de la Caraïbe mais nous déplorons encore une trop grande différence de revenus entre individus et groupes de classes différentes.

Malgré les évolutions économiques et sociales que nous enregistrons, cette disparité demeure choquante. Une remise en ordre des structures économiques et sociales s'impose.

Il n'est pas normal qu'une minorité bénéficie de privilèges injustifiés alors que, parallèlement, les salaires et les revenus de l'ensemble des classes laborieuses sont inférieurs de 20 p. 100 à ceux de la métropole.

Il est donc important et urgent que les conseillers généraux puissent enfin contrôler effectivement l'utilisation des fonds publics dans tous les domaines car on garde, monsieur le ministre, la désagréable impression d'une ambiguïté permettant le maintien d'avantages corporatistes alors que tout aurait dû être mis en œuvre pour aboutir à des conditions économiques répondant aux besoins réels des travailleurs.

Oui, la loi devrait être la même pour tous et constituer la base d'un consensus. Cela n'a pas toujours été le cas car une minorité, proche du pouvoir, se considérait comme au-dessus des lois et ne se gênait pas pour nous narguer.

Dans de telles conditions, beaucoup de nos compatriotes se sont détournés de l'action politique. D'autres ont choisi des voies désespérées qui ne peuvent conduire qu'à l'isolement ; à ce propos, je tiens à remercier et à féliciter le Gouvernement français d'avoir fait preuve de clémence à l'égard de nos compatriotes qui étaient incarcérés à la prison de la Santé.

Nous n'avons jamais cessé de mener le combat pour la dignité et pour l'accession démocratique aux responsabilités.

Mais on ne peut pas parler de démocratie en passant sous silence le phénomène de l'abstention, qui atteint, aux Antilles, le pourcentage le plus élevé du monde. Il est donc urgent que cette réalité soit étudiée par des spécialistes afin d'y remédier dans l'intérêt même de la démocratie. Cela ne pourra qu'augmenter la représentation et la crédibilité de nos élus.

Jusqu'à présent, nos institutions ont surtout souffert d'une restriction de la démocratie. Comme le dit si bien Aimé Césaire : « Ce n'est pas d'un excès de générosité qu'ont pâti les relations de la France et de l'outre-mer, c'est d'une parcimonie et comme d'une étroitesse. »

Il s'agit maintenant de contruire une grande démocratie pour tous les Français de tous les continents.

Au cours de ces dernières années, il y a eu un rajeunissement important de la population. Or cette jeunesse ne fait plus confiance à une administration sclérosée qui ne lui offre aucune possibilité d'émancipation. D'où l'urgence des mesures que vous nous proposez, monsieur le ministre.

C'est là un phénomène extrêmement grave car l'administration perd beaucoup de son prestige et de son autorité, indispensables au maintien de l'ordre, de la paix sociale et du progrès.

Depuis 1946, on a assisté à une importante européanisation des cadres administratifs avec des fonctionnaires de valeur,

certes, mais qui n'ont pas toujours été préparés psychologiquement à la vie outre-mer, ce qui a eu pour conséquence d'entraîner un certain nombre de conflits regrettables.

Cela se comprend aisément quand on sait que, pour les ressortissants des départements d'outre-mer, l'administration représente l'autorité visible, immédiate, jugée. Il suffirait donc que le Gouvernement permette davantage la promotion sur place des valeurs locales pour que beaucoup de problèmes s'aplanissent de manière quasi spontanée.

Je souhaite que cette décolonisation et cette démocratisation dans l'égalité et la responsabilité soient données en exemple au tiers monde comme gage de la sincérité et de la grandeur de la France.

Qu'il me soit permis de rappeler ce qui s'est passé en 1972, lors de l'instauration de la réforme régionale. Je le fais car j'ai entendu, cet après-midi, un orateur déclarer que le fait de donner un statut particulier à la Corse aboutissait à diviser l'Etat. Eh bien non ! En 1972, lors de l'instauration de la réforme régionale, un statut de large décentralisation avait été conçu et soumis par le Premier ministre de l'époque, M. Pierre Messmer, à l'appréciation de notre conseil général. Ce statut tenait largement compte de nos particularités.

Nous avons regretté qu'à la veille du vote en séance publique un éminent parlementaire R. P. R. ait « débarqué » en Guadeloupe et ait détourné bon nombre d'élus de la volonté qu'ils avaient manifestée de voter ce projet de loi de décentralisation, en un mot leur ait demandé de se déjuger. Seuls les socialistes, qui alors étaient évidemment dans l'opposition, ont voté ce texte. Savez-vous ce qu'a invoqué cet éminent parlementaire ? Il a dit que, si l'on donnait aux départements d'outre-mer un statut spécifique, cela constituerait un précédent dangereux, compte tenu des revendications sécessionnistes des Corses et des Bretons.

Ironie du destin, aujourd'hui, nous demandons, monsieur le ministre d'Etat, que vous alliez aussi vite pour nous que pour la Corse dans la voie des réformes !

Aujourd'hui, le paysage politique de la France a changé. Nous allons voter une loi qui concerne surtout la France continentale alors que la Guadeloupe, que j'ai l'honneur de représenter dans cette enceinte, est un département région, un département île, un département archipel. Ceux qui la connaissent, lorsqu'ils débarquent à Saint-Barthélemy, se croiraient en Bretagne. Et quand ils se rendent à Saint-Martin, ils constatent que l'on n'y parle ni le français ni le patois, mais l'anglais. Chaque île a sa spécificité. Pourtant, nous constituons un ensemble harmonieux.

Il faudra donc, monsieur le ministre d'Etat, concevoir pour nous un type de régionalisation et de décentralisation qui tienne compte de cette réalité insulaire et de l'environnement caraïbe et américain dans lequel nous évoluons.

Nous devons tout mettre en œuvre pour préserver notre identité qui ne tardera pas à être menacée par les satellites de télécommunication américains.

Permettez-moi, mes chers collègues, en guise de conclusion, d'emprunter à un ancien président de notre Haute Assemblée ce témoignage sur un texte de Victor Schoelcher que nous apprenions par cœur dans les cours d'instruction civique, en même temps que les articles fondamentaux de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Gaston Monnerville rappelle, en effet, dans ses « Mémoires » que Victor Schoelcher rédigea et fit adopter par le gouvernement provisoire de février 1848 les décrets de la République française proclamant : « La République n'entend pas faire de distinction dans la famille humaine et elle n'exclut personne de son éternelle devise : liberté, égalité, fraternité », devise au nom de laquelle, je tiens à l'ajouter, tant de ressortissants de l'outre-mer ont donné leur vie dans des circonstances douloureuses que je n'ai point à évoquer à cette tribune.

Monsieur le ministre, le fait que Victor Schoelcher ait été un grand homme de gauche dont vous poursuivez, j'en suis certain, l'œuvre grandiose — sa finalité n'est autre que la promotion, l'émancipation et l'accession à la dignité de la race humaine — est, pour moi, une raison supplémentaire d'avoir confiance dans l'avenir que nous sommes en train de préparer ensemble. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

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

**M. Jean Béranger.** Il est bien difficile, dans un tel débat, quand on est le quarantième orateur à intervenir, de retenir quelque peu aussi bien votre attention, monsieur le ministre d'Etat, car

vous êtes soumis à un rythme terrible, que celle de nos collègues. C'est le pas de charge au Parlement. C'est difficile pour vous et pour nous. Je vais donc essayer d'être concis.

Les communes s'administrent librement. Notre excellent rapporteur, mon ami M. Michel Giraud — nous n'avons pas les mêmes orientations politiques, mais je dis bien « mon ami M. Michel Giraud » — l'a rappelé dès les premières pages de son rapport. Il n'en a pas tiré immédiatement toutes les conséquences et je le regrette compte tenu de sa qualité.

Ce grand principe est inscrit de longue date dans notre législation, mais qu'en a-t-il été en réalité? Malgré les efforts constants des élus locaux et de leurs associations, les forces que je dirai « malignes » de la centralisation et le besoin de pouvoir des administrations au moyen des contrôles *a priori* ont trop longtemps mis en cause ce principe essentiel de liberté de décision des élus, garante d'une réelle autonomie communale.

Certes, tout évolue et, depuis la deuxième guerre mondiale, de fortes tendances décentralisatrices se sont fait jour. Le précédent gouvernement — je le reconnais loyalement — en a pris acte en déposant son projet en 1978.

Mais ce projet, je le dis, n'était pas suffisant. C'est votre mérite, monsieur le ministre, et celui de votre Gouvernement d'avoir sans tarder, au lendemain du changement, voulu mettre fin à toute ambiguïté en proposant à chacun des acteurs, à chacun des organes de la vie locale des responsabilités logiques, des devoirs clairs. Votre projet prépare un concert de pouvoirs cohérent, au travers de la redistribution des compétences que le Parlement sera amené à examiner l'an prochain.

Nous ne pouvons que nous féliciter de cette clarification tant attendue. Il y a en France 36 000 communes; c'est dire l'importance des dispositions nouvelles du titre I<sup>er</sup> du projet de loi; cette importance est d'autant plus grande qu'à la différence du canton qui, finalement, n'est qu'une simple division électorale, la commune est demeurée, à travers les siècles, la seule authentique communauté territoriale de base à échelle humaine où s'exerce de façon privilégiée la démocratie, plus précisément ce qu'on appelle aujourd'hui avec raison « la démocratie de la vie quotidienne ».

Indispensable relais entre l'administration centrale et les citoyens, animée par des élus locaux s'attachant constamment à humaniser les rapports de l'une avec les autres, la commune a une identité si fortement ancrée dans le corps social français que celui-ci a toujours résisté aux regroupements contraignants pronés périodiquement par certains hommes ou par certains partis politiques; cela explique la pérennité du grand nombre de communes de notre pays.

Monsieur le ministre d'Etat, « qui ne dit mot consent ». Or, vous ne dites rien, dans votre projet de loi, de ce problème des regroupements de communes; je vous en félicite; c'est bien, c'est clair.

Cela rappelé, quelles raisons peuvent nous pousser à soutenir sans ambiguïté le projet de loi qui nous est présenté, quitte à y apporter quelques aménagements, quelques clarifications qui, fondamentalement, ne changent pas l'esprit du texte.

Tout d'abord — et je pense que chacun doit l'admettre — la réforme proposée ici pour les communes n'est pas une révolution, mot que l'on utilise beaucoup depuis quelques mois.

Que nous propose cette réforme? Quelque chose de finalement très simple: l'arrêt définitif du contrôle *a priori* et la liberté des communes. Ramenons, mes chers collègues, les choses à la réalité: cette réforme tire seulement les conséquences d'une évolution de fait, qui avait tracé son chemin ces dernières années, en même temps qu'elle légalise les nombreuses expériences vécues par les uns et par les autres, surtout par les élus, sur le terrain. Il appartient donc naturellement au législateur que nous sommes de « légaliser », d'adapter les institutions aux conséquences de cette évolution progressive, dans laquelle le corps social a été le principal acteur du changement.

C'est pourquoi nous nous félicitons de la disposition qui supprime définitivement la tutelle *a priori*, ainsi que le réclamaient depuis de très nombreuses années l'ensemble des élus locaux au sein de l'association des maires de France.

Nous savons tous ici que sont devenus rares les cas dans lesquels les délibérations des conseils municipaux sont expressément soumises à l'approbation préalable du préfet. Mais il est bon que l'illusion parfois commode qui subsistait soit enfin balayée.

Trop souvent encore — et je le constate dans mon département — certains élus attendent le coup de tampon de la sous-préfecture pour donner suite à leurs décisions. Le mérite des

propositions nouvelles est d'inciter ces élus à sortir de ces habitudes attentistes et à saisir la responsabilité et l'autonomie qui s'offrent à eux.

Bien sûr, on peut penser, ainsi que me l'ont confirmé de nombreux maires de mon département, que les élus qui ne disposent pas de structures administratives suffisantes par manque de moyens seront tentés, faute d'informations ou de conseils suffisants, de ne prendre pleinement leurs responsabilités qu'après confirmation de la légalité de leurs décisions par le commissaire de la République. Le risque de lourdeur dans l'application des décisions motive les amendements que les radicaux de gauche ont déposés à l'article 3 du titre I<sup>er</sup> pour que le délai total de la procédure de conformité n'excède pas trois mois et dix jours au lieu des cinq mois et demi prévus dans le projet.

Je suis, pour ma part, confiant et convaincu du sens des responsabilités des élus locaux et de leur aptitude à bien user de l'autonomie de décision qui leur sera consentie. Il a néanmoins paru souhaitable à notre formation que la loi prenne en compte l'inquiétude exprimée par de nombreux maires de petites communes et précise de façon formelle que les commissaires adjoints de la République — les anciens sous-préfets — continuent de droit et à la demande des maires à assurer un rôle de conseil pour tous les problèmes de gestion communale. Naturellement, ce rôle de conseiller ne devra en aucun cas prendre la forme d'une nouvelle tutelle.

Tel est l'objet de notre proposition d'ajout d'un article additionnel après l'article 3.

Bien sûr, vous me direz, monsieur le ministre d'Etat, que tel est bien le rôle qui a été et qui restera celui des sous-préfets ou des nouveaux commissaires adjoints de la République. Mais pourquoi ne pas inscrire cela nettement dans la loi, comme le souhaitent les maires des petites communes?

**M. Michel Giraud, rapporteur.** Très bien!

**M. Jean Béranger.** Une autre forme de tutelle exercée de fait sur les élus locaux — et elle était importante — était ce que l'on appelle la tutelle du « savoir-faire », due en partie, je le reconnais, à l'état de faiblesse presque inévitable des services techniques de nombreuses communes, qui conduisait à une élaboration, en quelque sorte par procuration, de nombreux projets locaux par des fonctionnaires soumis hiérarchiquement au Gouvernement.

Cela a entraîné une normalisation et une uniformisation des réalisations qui, théoriquement locales, étaient « alignées » sur l'ensemble du territoire. Nul ne peut nier que le cadre des institutions nouvelles donne à nos communes les possibilités d'innovation et d'initiative indispensables à une gestion dynamique face au changement rapide des données socio-économiques locales.

Certes, la définition des compétences et des moyens financiers conséquents est une des conditions de l'exercice autonome des responsabilités locales.

Certes, c'est par un renforcement du statut des élus locaux et de leur formation, ainsi que par la redéfinition du statut des personnels communaux, que les éléments essentiels à la réussite de l'autonomie réelle des communes seront réunis. Vous l'avez d'ailleurs, encore cet après-midi, monsieur le ministre, en répondant à nos collègues, clairement précisé.

Nous savons que ces dispositions seront définies et proposées dans un prochain projet de loi, qui complètera le texte relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Deux démarches s'offraient au Gouvernement pour réaliser la décentralisation.

La première consistait à entériner rapidement les constatations de fait, en proposant une loi-cadre où les institutions nouvelles permettraient d'exercer en droit les responsabilités. La seconde aurait pu consister à définir à la fois et le cadre et le contenu de la loi, c'est-à-dire à inclure la répartition des compétences et des moyens financiers au présent projet de loi. J'ai fait un choix. Notre rapporteur, M. Giraud, en a fait un autre.

**M. Michel Giraud, rapporteur.** Me permettez-vous de vous interrompre?

**M. Jean Béranger.** Je vous en prie.

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

**M. Michel Giraud, rapporteur.** Je tiens simplement à préciser que le rapporteur n'a fait aucun choix. C'est la commission des lois qui a fait le choix.

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Béranger.

**M. Jean Béranger.** Je vous en donne acte, monsieur le rapporteur. La commission des lois a fait un choix, qui n'est pas le mien, et je le regrette.

Vous n'avez pas choisi la deuxième démarche, monsieur le ministre d'Etat. Vous avez voulu accorder la priorité, dans le processus de décentralisation, au principe qui confère l'autonomie réelle aux communes et aux maires, en les dotant immédiatement de nouveaux moyens d'action. La suppression de la tutelle *a priori*, voilà pour moi l'essentiel des nouveaux moyens d'action.

Il s'agit, en plus, de laisser agir les collectivités locales pour éclairer l'avenir. Ce que vous avez fait, c'est bien mettre les boeufs devant la charrue, et je ne vois pas pourquoi le choix fait par le Gouvernement est de la sorte critiqué par quelques-uns ; l'analyse de l'expérience permettra, au contraire, de mieux déterminer, sans préjugé théorique initial, les transferts des compétences et des ressources, les améliorations à apporter au statut des personnels, à l'organisation interne des collectivités et au statut des élus. Ainsi l'expérience définira-t-elle les chances et les limites réelles du pouvoir local. Elu local depuis dix-sept ans, je tiens à vous dire, mes chers collègues, que je ne suis absolument pas inquiet à ce sujet.

Le point de départ que nous propose le Gouvernement prend appui, reconnaissons-le, sur des institutions longuement éprouvées. En effet, seuls la commune et le département sont aujourd'hui les supports d'une véritable redistribution des pouvoirs. Cela me semble être une bonne garantie pour la réussite de la décentralisation.

Un sujet d'inquiétude invoqué par plusieurs orateurs me semble cependant devoir être désamorcé en limitant les risques. Il a trait à l'intervention économique des communes, sujet sur lequel s'est déjà exprimé tout à l'heure mon collègue M. Josy Moinet.

Il est exact que la faculté, pour les communes, de prendre les mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux des populations doit enfin permettre de résoudre de manière plus efficace de nombreux problèmes locaux d'emploi, pour lesquels la recherche de solutions donnaient lieu à de multiples arguties avec les administrations financières et à de longs délais.

Mais je reconnais qu'il ne faudrait pas que ces interventions s'effectuent d'une manière imprudente pour les finances locales. Certes, dans notre esprit, il ne s'agit nullement de restreindre la confiance dans la capacité à gérer des élus locaux, mais nous considérons comme probable le fait que, sur le terrain, certains d'entre eux risquent de subir, disons-le clairement, des pressions de la part des entreprises, qui d'ailleurs ne seraient pas toujours en difficulté réelle, voire des salariés ou de leurs organisations représentatives.

S'il apparaît souhaitable et raisonnable que les communes puissent soutenir l'activité économique des entreprises, dans les limites prévues par la loi, il paraît illusoire de croire que leur seule intervention pourrait suffire. Le département et la région seront habilités à renforcer l'intervention de la commune. La formation des radicaux de gauche propose donc de limiter les interventions des communes dans des proportions raisonnables et compatibles avec leur budget.

Un autre aspect de la décentralisation concerne le rôle des citoyens dans les rouages de la gestion communale.

Les élus, devenant plus responsables, seront amenés lors de l'élaboration de leur programme à renforcer leur légitimité par une plus grande participation des habitants. Les associations seront les interlocuteurs privilégiés, « les courroies de transmission » entre les habitants pris à titre individuel et les élus locaux.

Cette participation réelle de la population à la gestion des communes est aussi, par extension, une des dominantes du projet de loi qui nous est proposé.

Les communes deviendront ainsi à coup sûr plus responsables et seront dotées de moyens nouveaux, mais elles doivent savoir et se souvenir qu'elles n'appartiennent pas exclusivement à leurs habitants.

Les élus locaux ne peuvent être « charbonniers et maîtres de tout chez eux » parce que les communes sont partie intégrante de la nation. Cette donnée est un des éléments importants de l'exercice des responsabilités locales.

Si le maire a pour rôle de replacer les problèmes particuliers des quartiers dans le contexte de la ville, il a aussi pour devoir de replacer la politique communale dans un contexte départemental, régional et national. L'intégrité nationale, c'est l'affaire des maires.

S'il n'est pas acceptable que les communes soient « chapeautées » par les départements et les régions, il est indispensable que la coordination soit réelle et constructive entre les trois collectivités.

Aussi, et quand il s'agira, monsieur le ministre d'Etat, de définir avec précision la répartition des compétences et des ressources financières, les élus locaux devront participer, être associés à l'élaboration des textes que j'espère audacieux. Je dis bien associés, car la concertation est autre chose que la simple information. Je vous engage à suivre cette voie, monsieur le ministre d'Etat, encore que je sache que vous êtes décidé à le faire.

C'est, à notre avis, le moyen essentiel pour réussir dans les faits la décentralisation que tant de citoyens et d'élus appellent de longue date de leurs vœux. (*Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique, de l'U. C. D. P. et sur les travées socialistes.*)

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

**M. Daniel Millaud.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, vous êtes nourris d'une longue tradition municipale et départementale et je ne puis que faire confiance à votre connaissance de la France rurale comme de la France urbaine.

C'est pourquoi je limiterai mon propos aux problèmes que soulève, à mon avis, l'extension ultérieure dans les territoires d'outre-mer, et en Polynésie française en particulier, de certains principes du projet de loi soumis à notre délibération. Je dois ajouter que notre collègue M. Cherrier m'a autorisé à dire qu'il partageait l'essentiel de mes observations.

J'aurais souhaité, monsieur le ministre d'Etat, la présence à vos côtés de M. le secrétaire d'Etat chargé des départements et territoires d'outre-mer, qui a accepté, voilà quelques semaines, de visiter les îles françaises du Pacifique. Je suis convaincu qu'il a regagné son bureau de la rue Oudinot avec des idées plus nuancées que celles qui le déterminaient avant son départ. Il a vécu et souffert physiquement, je l'ai constaté, les handicaps de nos territoires : la distance et la dispersion qui sont les freins à la fois à un développement économique et social harmonieux et à une administration centralisée.

Ses prédécesseurs — et vous en avez été, monsieur le ministre d'Etat — avaient du reste admis avec le temps que, si l'on peut gouverner de Paris, l'on administre bien que de près et qu'il fallait décentraliser davantage les territoires d'outre-mer, c'est-à-dire élargir le domaine des compétences des autorités locales élues.

Or, je ne suis plus certain, aujourd'hui, de la signification qui doit être donnée à la décentralisation. Comme l'écrit Maurice Duverger dans *Eléments de droit public*, les autorités locales doivent-elles être élues par les administrés et investies d'un véritable pouvoir de décision ? N'est-ce pas — et c'est l'enseignement personnel que je retire des déclarations faites à l'Assemblée nationale, monsieur le ministre d'Etat, et de la lecture du texte que nous étudions — la suppression de la tutelle *a priori* qui devra être dorénavant considérée comme la condition essentielle ou au moins préalable à une véritable décentralisation ?

A ce point de mon propos, je dois dire mon étonnement au Gouvernement. Comment, en effet, demander au Parlement de se prononcer sur une pétition de principe, mais contradictoire, puisqu'elle renferme une exclusive implicite ? Pourquoi n'a-t-on pas demandé, mes chers collègues, d'affirmer, tout aussi solennellement que pour les communes, les départements et les régions, que les territoires d'outre-mer s'administrent librement eux aussi ? La question est posée, il appartiendra au Parlement de répondre.

Je veux espérer sur ce point l'accord du Gouvernement. En effet, nous n'avons pas le droit de décourager certains de nos compatriotes du Pacifique qui n'attendent que la compréhension d'une main fraternellement tendue. Nous n'avons pas le droit non plus de recevoir des leçons imméritées de démocratie des Etats anglophones qui cernent nos territoires.

En réalité, le problème que je pose est celui de l'aménagement des différents statuts des territoires concernés. Il ne date pas d'aujourd'hui, les représentants du Gouvernement le savent bien et sans doute ne s'y opposent pas.

C'est pourquoi je souhaite que les déclarations de M. le secrétaire d'Etat chargé des départements et territoires d'outre-mer deviennent une ardente obligation qui apparaisse dans la loi, si nous voulons éviter les surenchères intempestives.

En revanche le problème de l'extension, même adaptée, au bénéfice des communes des territoires d'outre-mer, du titre I<sup>er</sup>, me semble difficile à résoudre dans l'immédiat, et ce pour plusieurs raisons.

En premier lieu, il conviendrait de compléter le code des communes applicable dans ces territoires. Un texte existe, dont l'Assemblée nationale et le Sénat ont déjà délibéré en première lecture. Ne serait-il pas opportun d'en reprendre rapidement la discussion ?

Il est nécessaire également de poursuivre la formation communale, qui commence à peine dans le territoire que je représente. Je crois — et je le dis en pesant mes mots — qu'il est prématuré, compte tenu des conditions géographiques très particulières de la Polynésie française, de supprimer brutalement non pas ce qu'on appelle la tutelle *a priori*, mais le caractère suspensif qui s'attache au recours éventuel, d'autant que, dans certains cas, les intérêts du territoire pourraient être mis en cause. Il serait absurde de porter la responsabilité d'une situation conflictuelle entre celui-ci et certaines municipalités. Il est donc nécessaire, sans doute, de prévoir la création de « coordonnateurs », demandée à la fois par notre assemblée territoriale et notre conseil de gouvernement. C'est la raison pour laquelle j'insiste tout particulièrement, sans mettre en doute les déclarations du Gouvernement, mais parce que les choses doivent être claires et ne pas prêter à l'interprétation, pour que la consultation des assemblées territoriales soit explicitée dans la loi.

Enfin, la répartition des ressources doit être rapidement définie. Car, monsieur le ministre d'Etat, la préoccupation des élus municipaux de mon territoire, du moins ceux que j'ai pu rencontrer voilà quelques jours, est bien de savoir surtout, et tout d'abord, si la dotation globale de fonctionnement sera maintenue et si la promesse de la dotation globale d'équipement sera concrétisée.

Une réponse claire et précise du Gouvernement ne pourra que favoriser la concertation dont a parlé, à Tahiti, M. le secrétaire d'Etat chargé des départements et territoires d'outre-mer, concertation à laquelle je souhaite la plus ouverte participation. (*Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P., du R. P. R., de l'U. R. E. I. et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

**M. Jean Puech.** Monsieur le ministre d'Etat, êtes-vous l'ardent défenseur d'une véritable décentralisation ? Ce vocable ne dissimulerait-il pas d'autres intentions ?

Oui, vous me permettez d'avoir des doutes. Je vous ai rencontré pour la première fois, le mercredi 15 juillet dernier, avec une délégation de présidents de conseils généraux. Dans la discussion, il vous a été posé la question suivante : « Monsieur le ministre d'Etat, envisagez-vous de revoir la carte cantonale ? » Vous avez répondu : « Je me consacre à un grand dessein, la décentralisation, et je ne voudrais pas entacher mon action de mesures qui pourraient être assimilées à de la cuisine électorale. »

Or, le 24 juillet dernier, quelques jours plus tard, j'apprenais que vous aviez déjà saisi les préfets pour leur demander de vous adresser des propositions de redécoupage des cantons.

Le jeune élu que je suis a été frappé de la facilité avec laquelle vous pouvez mettre en contradiction vos paroles et vos actions.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Monsieur le sénateur, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Jean Puech.** Je vous en prie, monsieur le ministre.

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Il est exact que, lorsque je suis arrivé au ministère, je ne me rendais pas compte de l'ampleur des erreurs — pour ne pas dire plus — qui avaient été commises en ce qui concerne le découpage des cantons.

**M. Jacques Larché.** Oh !

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** C'est la vérité.

Quand j'ai été amené à connaître la situation de près, j'ai écrit aux préfets. Je leur ai envoyé une circulaire officielle, publique, afin qu'ils se renseignent et, le cas échéant, fassent des propositions.

Sur l'ensemble des cantons dans lesquels auront lieu des élections l'année prochaine, un certain nombre ont été redécoupés, car ils représentaient plus du double de la moyenne départementale. Cela s'est fait au grand jour, de façon officielle. Et si j'avais refusé de le faire, j'aurais perpétué un certain nombre d'injustices.

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Puech.

**M. Jean Puech.** Je vous remercie, monsieur le ministre d'Etat. Mais je voulais simplement attirer votre attention sur la proximité de ces deux dates : l'audience que vous nous avez accordée alors qu'au même moment vous aviez déjà demandé aux préfets de faire des propositions.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Non, non ! Quel intérêt aurais-je à vous dire cela ?

**M. Jean Puech.** Vos affirmations ont, à mes yeux, perdu beaucoup de valeur et je me vois contraint, plus que jamais, d'essayer de percer le véritable contenu de votre projet de loi.

Certes, la diffusion des responsabilités — la décentralisation, en un mot — constitue, à n'en pas douter, une grande espérance pour tous nos compatriotes.

« Grande affaire du septennat », « révolution tranquille », c'est à l'aide de ces qualificatifs que vous avez annoncé le texte que vous nous soumettez aujourd'hui.

Pour vivre quotidiennement les excès du centralisme et pour en avoir longuement délibéré, les sénateurs seront, monsieur le ministre d'Etat, des auditeurs attentifs à vos propos et à votre démarche, mais aussi des hommes particulièrement avertis, soucieux de l'équilibre et de l'avenir de nos collectivités locales.

Nous savons tous, en effet, que les difficultés d'une telle réforme résident dans le fait que tous les aspects en sont liés, qu'il s'agisse des libertés, des compétences, des moyens et des ressources. On ne peut mettre à bas un édifice existant sans opérer une refonte globale, c'est-à-dire en envisageant tous ses aspects. Cela suppose de nombreuses précautions et une grande rigueur, faute de quoi on aboutira alors à un échec qui se traduira soit par une loi bâclée, soit par une simple déclaration d'intention.

« Grande affaire du septennat » ? Nous en acceptons l'augure, mais concevez que nous fassions état de nos craintes et de réserves légitimes au vu de ce texte et de la façon dont vous opérez.

Sur la méthode, d'abord : comment ne pas être inquiet, au regard des difficultés qui se posent, en voyant la précipitation extrême avec laquelle vous avez élaboré ce texte et les conditions dans lesquelles il a été examiné par l'Assemblée nationale ?

Inquiétude, encore, lorsqu'on sait que vous n'avez même pas pris la peine de consulter les élus. Inquiétude, enfin, des représentants des fonctionnaires aussi peu consultés que les premiers et qui ne manquent pas de nous le faire savoir !

Fortes réserves, en outre, sur un texte qui ressemble plus à une proposition de résolution qu'à un véritable texte de loi, comportant assurément certaines innovations, mais aussi de réelles lacunes pouvant, à terme, bouleverser profondément l'équilibre et le fonctionnement des collectivités locales.

Partisan au même titre que vous d'une décentralisation véritable susceptible de répondre à l'attente des Français, c'est-à-dire une réforme renforçant la démocratie dans leur vie quotidienne, nous ne pouvons, en revanche, souscrire à un texte qui, pour poser quelques principes, comporte par trop d'incertitudes et de risques.

Ces risques, nous les voyons se profiler dans le texte même que vous nous soumettez, risques qui nous font craindre le pire et douter de vos intentions. Nous doutons de vos intentions, en effet, lorsque vous annoncez à grand bruit votre volonté d'octroyer plus de libertés aux collectivités locales en supprimant une tutelle administrative qui, en réalité, n'existait plus guère. Nous savons tous que la loi de décembre 1971 avait eu pour effet de pratiquement la supprimer.

Nous savons que ce qui restait de cette tutelle était relativement bien accepté par les maires car elle était fondée sur des considérations pragmatiques de concertation et de conciliation avec les préfets.

S'agit-il, en réalité, de supprimer les tutelles ou de les renforcer en les déplaçant ?

Si les tutelles administratives étaient réduites à leur plus simple expression, en revanche, les maires savent bien, pour les subir en permanence, que les vraies tutelles sont d'ordre financier et technique.

S'agissant des premières, votre texte est singulièrement muet et il faut donc se reporter à vos déclarations de juin dernier au cours desquelles vous avez fait état de votre volonté de supprimer la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. Nous verrons bien par quoi vous comptez les remplacer, mais nous savons par avance qu'une telle évolution se traduira inmanquablement par une diminution de la liberté fiscale des communes et, en réalité, par un renforcement de la tutelle.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Et pourquoi ?

**M. Jean Puech.** On redistribuera sans doute une part des impôts nationaux, ce qui ne se fera pas sans poser quelques problèmes. On rebaptisera cette opération du nom de transfert. En réalité, il n'y aura là qu'un camouflage de la dotation globale. Mais, dans une telle opération, les communes perdront de leur liberté.

Est-ce cela, décentraliser ?

En ce qui concerne les tutelles techniques, votre texte est un peu plus loquace. Tout est renvoyé, en réalité, à l'élaboration d'un code de prescriptions techniques. Dans un premier temps, cette codification aura pour effet de continuer et de renforcer précisément les tutelles dont les collectivités locales cherchent en vain à se libérer.

Il est prévu, naturellement, d'alléger ces tutelles par la suite. Selon quels principes et selon quelles modalités, nous l'ignorons. Car, bien sûr, il y a là autant de questions auxquelles on ne peut apporter de réponses, dès lors que le problème des compétences respectives des collectivités publiques n'est pratiquement jamais abordé.

Tutelle budgétaire et tutelle technique toutes deux renforcées, voilà ce que les communes auront gagné dans une telle opération ! En réalité, votre texte parle beaucoup de libertés, mais son option faussement libérale dissimule habilement un renforcement du pouvoir d'Etat sur les collectivités locales.

Vous parlez d'ajouter des libertés nouvelles aux communes mais, en fait, vous contribuerez ainsi à isoler les maires face aux pouvoirs nouveaux d'une bureaucratie renforcée.

Faire croire qu'une commune démunie de moyens et de services pourra se défendre et faire valoir ses intérêts à l'égard de services puissamment organisés appartenant à d'autres collectivités locales et nationales, ou encore, monsieur le ministre d'Etat, face aux manœuvres politiques, telles sont bien les opérations que vous vous proposez de mettre en œuvre sous le couvert du mot « décentralisation ».

Que gagneront les maires grâce à votre réforme ? Ils ne tireront d'une liberté purement formelle que la possibilité d'être traduits devant deux types de juridiction, avec la menace éventuelle d'une cour de discipline budgétaire et de sanctions pouvant aller jusqu'à la révocation.

Est-ce cela décentraliser ?

S'agissant des compétences, la précipitation avec laquelle vous avez rédigé ce texte vous a conduit, cependant, à en préciser au moins une : les communes, les départements et les régions se trouvent ainsi dotés curieusement de pouvoirs identiques, de pouvoirs forts, ce qui a pour effet de créer d'emblée les conditions d'une rivalité permanente auxquelles donneront lieu d'incessantes surenchères. Ces pouvoirs d'interventionnisme économique importants conduiront, si l'on n'y prend garde, à de sérieux abus et, sans doute, à une utilisation pour le moins contestable des fonds publics.

N'est-il pas contradictoire, enfin, de conférer sans aucune précaution de telles capacités d'intervention alors que, par ailleurs, le Gouvernement auquel vous appartenez, par ses projets de planification et son programme de nationalisations, conduira à une concentration extraordinaire de moyens économiques et financiers à l'échelon des administrations centrales ?

Est-ce cela, décentraliser ?

En effet, comment concilier planification et décentralisation ? « Le Plan est une ardente obligation », avez-vous dit. Comment imaginer que la nationalisation des moyens de production va dans le sens d'une véritable décentralisation ? Comment imaginer que la nationalisation du crédit va dans le sens d'une véritable décentralisation ?

Je me pose la question, j'essaie de saisir l'inspiration qui vous guide et, surprise ! c'est M. Edmond Maire, secrétaire général de la C.F.D.T., qui me répond en dénonçant énergique-

ment la confusion grandissante entre nationalisation et étatisation, en dénonçant la nationalisation autoritaire et centralisée des moyens de production.

Oui, monsieur le ministre d'Etat, je ne décelez pas, dans ce texte, le souffle d'une véritable décentralisation.

Vous souhaitez supprimer la tutelle administrative mais, en fait, les dispositions de votre texte conduiront à renforcer la bureaucratie, suscitant ainsi de nouvelles pesanteurs administratives, pesanteurs qui, conjuguées au risque manifeste de politisation des collectivités publiques ouvert par votre texte, ne laissent pas de nous inquiéter.

Ce faisant, en effet, les collectivités auront tendance à renforcer ou à créer de nouveaux services. Il y aura là une nouvelle bureaucratie à laquelle seront confrontés en permanence les maires des petites communes.

Est-ce cela, décentraliser ?

Et, surtout, avons-nous la capacité de nous offrir la stratification onéreuse de quatre niveaux d'administration ?

En réalité, vous ne supprimez pas les tutelles. Par ce biais, vous en créez d'autres qui seront bien plus pénibles et bien plus paralysantes.

1871, 1884 : le département, la commune. Oui, c'est vrai, nos collectivités sont centenaires, mais leurs organisations sont-elles critiquables uniquement parce qu'elles ont eu le mérite de traverser le temps, de s'adapter au monde moderne, de devenir des entités, des communautés physiques et économiques bien réelles et bien perçues par nos populations ?

Lorsqu'une loi, lorsqu'une institution, lorsqu'une œuvre a été reconnue pendant des décennies, il est sage, me semble-t-il, de se poser la question : pourquoi a-t-elle résisté au temps ? Est-ce sa rigidité qui a fait les vagues des changements se briser contre ? Est-ce sa souplesse qui a fait absorber le choc inévitable des crises ?

A partir de là, je dirai qu'un certain respect doit lui être porté, car si vous touchez avec autant de désinvolture au cadre d'une société, on peut se demander si vous ne jetez pas le germe de nouvelles réformes qui ne seront, à leur tour, que le prélude à une cascade de profonds bouleversements, bouleversements que, dès lors, vous ne pourrez plus contrôler et qui peuvent mettre à bas l'édifice d'une société, d'une société-phare dans le monde. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'U.C.D.P.*)

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

**M. Henri Belcour.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, élu local, je suis personnellement favorable à l'idée de décentralisation. Je n'aborderai pas dans mon propos les grands principes. Pour être bref et précis, je me limiterai à évoquer la façon dont le présent projet est analysé et ressenti par la grande majorité des élus locaux de notre pays. Je veux surtout parler des maires des petites communes.

Chacun sait que l'habitude devient une seconde nature et il est certain que toute modification apportée à une organisation administrative centenaire peut être ressentie comme un bouleversement.

Cette administration locale a fait ses preuves : aux élus, elle permettait l'initiative dans la continuité, la sécurité dans la gestion ; aux communes, elle a permis d'assurer leur maintien, leur développement, leur modernisation. N'est-il pas avéré que, dans les vingt dernières années, chaque commune, même la plus petite, a connu une profonde mutation ? Les besoins nouveaux issus de cette mutation justifiaient une adaptation de nos règles administratives.

Votre projet de loi, monsieur le ministre d'Etat, satisfait certainement bien plus les élus des grandes villes auxquels elle accorde plus de libertés et de possibilités dans la mesure où ils disposent déjà d'une autonomie technique et administrative leur permettant d'exprimer une politique locale.

Mais il faut se souvenir que l'on compte, en France, 29 000 communes qui ont moins de 1 000 habitants. C'est sur l'interrogation des responsables de ces petites communes, qui forment la majorité des élus locaux de mon département et du pays, que je veux apporter quelques réflexions.

Je sais qu'il est nécessaire à certaines époques et en fonction de l'évolution de la société de modifier la gestion de la cité, de l'adapter de façon à permettre et à favoriser les initiatives, même s'il faut pour cela bousculer d'anciennes pratiques traditionnelles.

Le Sénat, dans le projet de loi qu'il avait adopté en 1980, proposait les voies et moyens d'une modernisation de nos administrations locales. Ce texte aurait pu constituer une solide base de départ au projet que nous abordons aujourd'hui et qu'il eût été aisé de compléter dans un certain nombre de directions.

Vous nous proposez la suppression de la tutelle administrative *a priori* sur les décisions des autorités locales. Sur le plan des textes, cette tutelle était déjà fort allégée depuis 1970. Sur le plan des faits, je n'ai pas connu, en quinze ans de participation à la vie collective, de délibération refusée par la tutelle préfectorale.

**M. Jean Coghe.** Vous avez de la chance !

**M. Henri Belcour.** Pas un élu de mon département n'a ressenti cette tutelle comme une contrainte rigide, étouffante ou encore arbitraire. En revanche, on peut faire état de l'impulsion efficace apportée par le représentant de l'Etat à la circonscription dont il a la charge.

A cet égard, je suis surpris que le rôle du sous-préfet — je sais que vous le considérez comme important — ne soit pas précisé dans le texte de cette loi.

Les élus locaux s'inquiètent de cette omission. Ils ne seront pas orphelins pour autant, mais ils préfèrent avoir affaire à un homme qu'ils connaissent et souvent estiment plutôt qu'à une agence technique lointaine, au recrutement incertain et dont l'action risque d'être partielle. Ils préfèrent aussi cette tutelle au contrôle juridictionnel quasi systématique et dont le caractère abstrait entraîne un réflexe d'appréhension. Ne vaut-il pas mieux un mécanisme amiable de seconde délibération à la demande du représentant de l'Etat plutôt que l'intervention d'une juridiction impersonnelle et lente qui ne suscite que la méfiance des élus et n'a aucun caractère constructif ?

Pour quelles raisons votre texte s'étend-il aussi longuement sur la responsabilité des élus locaux devant la cour de discipline budgétaire et financière ? N'est-ce pas faire preuve de suspicion à l'égard des élus, qui ressentent fort mal, dans leur plus grand nombre, cette présomption généralisée d'indélicatesse ? Cette menace de sanctions risque de décourager les meilleures volontés.

Les élus attendent une définition précise des compétences de leurs collectivités et une clarification des rapports entre les administrations départementales et d'Etat.

Votre texte ne leur précise pas comment seront répartis, dans chaque administration, les services allant au département et ceux qui sont maintenus à l'Etat. Il nous paraît souhaitable que cela soit inclus dans la loi et qu'un mode de répartition uniforme, dans tous les départements, soit organisé.

Mais ils attendent surtout des moyens financiers correspondant à l'exercice de responsabilités nouvelles. Votre texte leur offre un projet de loi ultérieur. Or le seul moyen, pour les collectivités locales, d'assumer leur autonomie et de développer leurs libertés est d'accroître leurs ressources. C'est certainement là, monsieur le ministre d'Etat, le plus grand changement que vous pourriez apporter à la vie des collectivités locales.

La liberté des communes, des départements et des régions passe, d'abord, par le transfert assuré de ressources, leur évitant l'aumône de l'Etat, cette forme particulièrement insidieuse de tutelle qu'est la subvention. Mais, hélas ! votre projet n'en parle pas. Il aurait fallu que ce texte aborde, de manière très concrète, le problème des ressources des collectivités locales. C'est ce que demandent les élus locaux, auxquels vous répondrez sans doute en invoquant l'article 40 et en reportant à une date ultérieure une législation plus généreuse.

Avant de conclure, j'évoquerai deux problèmes particulièrement sensibles aux élus locaux. L'un, très général, concerne les charges que constitue pour les budgets communaux le règlement de l'indemnité de logement des instituteurs. A ce sujet, votre projet, traduit dans la loi de finances pour 1982, apporte une certaine satisfaction en ce qu'il augmente la participation de l'Etat dans cette dépense obligatoire des communes, ce qui va dans le sens du Gouvernement qui vous a précédé. Tous les élus souhaiteraient que cette indemnité soit, dès maintenant, totalement prise en charge par l'Etat.

Sur un autre sujet, je me ferai l'écho des demandes de nombreux maires ruraux qui voient leurs ressources locales amputées chaque année en raison de l'exonération de la taxe foncière des propriétés non bâties accordée pour la partie du territoire de leurs communes qui fait l'objet de boisements récents. Dans ces communes forestières, ce dégrèvement déséquilibre gravement la fiscalité locale.

**M. Michel Moreigne.** Très bien !

**M. Henri Belcour.** Il me semblerait parfaitement logique que le projet que nous discutons apporte une solution à ce problème par l'institution d'une dotation compensatrice analogue dans son principe à celle qui est versée par l'Etat aux communes subissant une perte de recettes du fait de l'exonération de la taxe foncière sur la propriété bâtie qui touche les immeubles construits entre 1947 et 1972 ainsi que les H. L. M.

Telles sont, monsieur le ministre d'Etat, les observations que je tenais à vous présenter. Je vous serais reconnaissant de prendre en considération les points particuliers que j'ai soulignés.

Sur un plan plus général, comme beaucoup de membres de cette assemblée, je m'associe aux amendements de la commission des lois, qui apporteront — j'en suis persuadé — un complément indispensable aux lacunes du texte qui nous est soumis. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'U.C.D.P.*)

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

**M. Emile Didier.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, à cette heure où la discussion générale du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions vaut au Sénat une participation importante de nos collègues dans le débat, j'aurais mauvaise grâce à allonger celui-ci par d'inévitables redites.

J'ai eu l'avantage de collaborer dans notre région avec vous, monsieur le ministre d'Etat, et j'ai toujours apprécié l'intérêt que vous portiez aux interrogations directes plus qu'aux longs discours. Alors, si vous le permettez, c'est sous forme de questions que je vais tenter d'obtenir de votre part quelques éclaircissements sur des points bien précis.

Certes, ils vont vous paraître plus proche du niveau de l'intendance qu'empreints d'une élévation de pensée de niveau constitutionnel.

Pourtant, il est temps, je pense, d'en parler au moment où une parfaite collaboration s'impose entre les parties en présence pour un partage des responsabilités.

J'ai noté l'intérêt que vous portiez à voir ce projet de loi mis en forme le plus rapidement possible. Les radicaux de gauche ne vous accableront pas, soyez-en assuré, d'amendements que je qualifierai, comme en matière de médicaments, « d'amendements retard ».

Je me souviens aussi que vous m'aviez confié votre souhait de négocier dès maintenant une pré-étude du budget de mon département avec mon préfet. C'est, en réalité, ce qui est en train de se faire.

Mais, au moment où nous en arrivons à l'étude des chapitres et où nous devons inscrire pour une année encore les sommes destinées à assumer les prestations traditionnelles au fonctionnement de l'administration préfectorale, plus particulièrement encore à celles qui touchent à la dotation propre des dépenses d'entretien du corps préfectoral, ma commission des finances et moi-même voulons être assurés qu'il s'agit bien là d'une dernière inscription.

Je sais bien qu'un délai de transition est nécessaire pour la mise en place d'une aussi importante réforme. Mais vous n'ignorez pas, monsieur le ministre, que la mise en place de nouvelles structures et de personnel qualifié à la disposition du président devenu gestionnaire nous oblige à créer une nouvelle ligne budgétaire de crédits ouverts à cette intention. C'est là une dépense nouvelle pour un budget déjà difficile à équilibrer. Je m'en doute, ce problème ne se pose pas avec la même acuité dans tous les départements : il s'estompe plus facilement dans un gros budget. Je vous demande cependant de penser aux départements comme le mien, qui ne voudraient pas être marqués du signe de l'indigence par les préfets, qui ne seraient plus alors que de passage. Nous pouvons vous en donner l'assurance. C'est avec confiance que nous entrons dans le processus de la réforme, mais nous voulons être assurés que l'Etat prendra désormais à sa charge tout ce qui reste des services de l'Etat.

Autre question plus administrative : que devient, monsieur le ministre, le secrétaire général du département ? Passera-t-il par contrat au service de celui-ci et ne va-t-on pas alors au devant de problèmes de dualité difficiles à régler entre lui et celui dont ne manquera pas de se doter le président du conseil général ?

Sous-préfets ou commissaires adjoints ne resteront-ils pas dans leurs sous-préfectures les éléments avancés au contact avec la population dont ils collecteraient simplement les doléances sans avoir à les résoudre ou à les régler ?

Ce serait là une mission qui irait à l'encontre de la ligne que trace votre réforme et qui tend à rendre au mandat de l'élu toute son efficacité.

Pour terminer, je tente avec vous, monsieur le ministre, de dresser un planning pour les mois à venir. Votre texte sera voté avant Noël ; il restera à prendre une décision après une consultation des collectivités locales, communes et conseil général, sur le nouveau découpage des cantons. Nous serons alors très vite à la veille des élections de mars. Si je souhaite que tout aille bien d'ici là, c'est pour éviter que la campagne électorale ne soit à nouveau l'occasion d'un débat sur la réforme. D'autres questions se poseront, alors encore plus pressantes.

Il s'agira de l'avenir économique de nos collectivités locales et nous devons en débattre au moment même où nous acceptons la responsabilité d'en assurer la gestion. *(Applaudissements.)*

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

**M. Louis Virapoullé.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, après tout ce qui a été dit avec autant de compétence, de hauteur de vue, j'aurais mauvaise grâce à rouvrir, à cette heure tardive, ce volumineux dossier de la décentralisation.

Mon intention — soyez-en rassurés — n'est donc pas de retarder les travaux de la Haute Assemblée mais, tout simplement, de les faciliter.

Vous avez, monsieur le ministre d'Etat, hier, au seuil de vos explications, ici même, à cette tribune, déclaré que la situation était grave.

Je dis, pour ma part, qu'elle est très grave parce que la nation tout entière qui nous observe a peur. Elle a peur de l'abandon et du déchirement.

Cette nation, qui a confié à l'Assemblée nationale, au Gouvernement et au Sénat la noble mission de décider en son nom, a soif de conciliation.

Nous gagnerons pour tous les citoyens et, notamment, pour les jeunes si la décentralisation se fait — et je pèse mes mots — non pas dans la capitulation ou le reniement, mais dans la concertation et le respect des liens essentiels.

Vous gagnerez, monsieur le ministre d'Etat, si vous acceptez de faire, tant pour l'outre-mer que pour la métropole, une décentralisation fondée sur l'intérêt général et non pas sur l'intérêt particulier.

Je voudrais, en ce qui me concerne, faire un constat et lancer un appel au Gouvernement.

Oui, nombreux sont ceux qui pensent que notre pays souffre de l'omniprésence d'un pouvoir parisien qui dicte ses décisions, impose sa volonté, et statue en dernier ressort.

Une telle situation apparaît, en effet, insupportable.

Il n'est plus possible d'admettre que Paris soit le centre de décision unique, tant dans le domaine culturel que dans les domaines économique et politique.

Ce centralisme à outrance est contraire à la démocratie, au sens noble du terme. Et vous avez raison de le dire, monsieur le ministre d'Etat.

La vraie démocratie doit respecter le pluralisme, l'aspiration des citoyens à une plus large part de responsabilités et le respect de l'identité culturelle là où elle existe.

La démocratie est donc contraire à un centralisme figé qui prive les citoyens de leurs droits essentiels.

Une communauté nationale qui se veut forte, moderne et exemplaire doit respecter la volonté de tous les élus communaux et départementaux.

Les collectivités locales, qu'elles soient communales ou départementales, grâce à une compétence élargie, sont à même d'entraîner une meilleure prise de conscience des différences et de contrecarrer ainsi les méfaits d'une politique centralisatrice qui, à bien des égards, méconnaît certaines réalités et provoque des tensions, des blessures et des violences dont les conséquences sont irréparables.

Une décentralisation réfléchie, conduite dans le cadre de la concertation, du respect de tous les citoyens, quelles que soient leurs aspirations et leurs opinions politiques, n'est pas la cause du déchirement national.

Bien au contraire, la décentralisation, lorsqu'elle est fondée sur un consensus qui recherche l'intérêt général, est le ferment de l'unité et de la solidarité.

L'immixtion permanente de l'Etat dans la vie quotidienne de tous les citoyens a eu pour conséquence, dans certains cas, de paralyser les initiatives, d'anéantir les actions généreuses, donnant ainsi naissance à une léthargie, à un immobilisme contraires à la vie d'une grande nation.

Alors il devient impossible de prendre des décisions urgentes. Le système, en réalité, est bloqué.

A force de vouloir tout faire, à force de vouloir tout supporter, à force de vouloir tout entreprendre, l'Etat décourage cette rapidité dans l'action, si souhaitable parfois. Les dossiers traînent ainsi de plus en plus.

Placés en définitive sous la tutelle des fonctionnaires parisiens, les élus locaux ne parviennent plus à trouver les solutions urgentes qui s'imposent.

Des missions viennent et reviennent dans nos départements. Des études se poursuivent à l'infini.

Chacun, parce qu'il estime être un représentant de l'Etat, veut prendre sa décision. Que de temps perdu ! Quel gaspillage des deniers publics !

Une telle situation, il est vrai, n'est pas acceptable et tout cela aux dépens des citoyens dont les problèmes restent en suspens et qui, bien souvent, ne savent plus à quel saint se vouer.

Il est donc incontestable que tous les Français, qu'ils soient de métropole ou d'outre-mer, conscients des intérêts de leur région, mais aussi de ceux de la nation, ne peuvent qu'approuver une décentralisation fondée sur la recherche de l'efficacité dans la conduite des affaires publiques, fondée aussi et surtout sur la promotion de l'homme et sur le respect de sa dignité.

Le groupe de l'Union centriste, auquel j'appartiens, a toujours défendu avec force et courage que la décentralisation était la condition essentielle à l'épanouissement de toutes les valeurs qui font la richesse du peuple français.

Mais ce courant de pensée repose sur des données intangibles, à savoir : la fraternité, la paix sociale, le respect de toutes les convictions dans la sphère d'une solidarité indéfectible.

Je ne peux m'empêcher de dissimuler l'appréhension, l'inquiétude qui ont saisi notamment la population des départements d'outre-mer.

Toute ce qui sera dit tout à l'heure, en ce qui concerne ces terres lointaines, dont l'histoire est si étroitement, si solidement mêlée à celle de la métropole, aura son importance.

Nous sommes inquiets parce que nous constatons que le Gouvernement agit avec une précipitation injustifiée.

Nous sommes inquiets parce que nous avons l'impression que le Gouvernement a réservé à l'outre-mer l'étape de l'abandon à laquelle il consacre une véritable course contre la montre.

Alors du haut de cette tribune, je me permets de dire qu'il faut faire très attention.

Méfions-nous de toute action conduite avec rapidité car il y va de la liberté, de la dignité, de la sécurité de tous les citoyens, en particulier de ceux qui, depuis plus de quatre siècles, ont choisi de vivre sous la protection du drapeau tricolore.

La vraie décentralisation ne se fait pas à l'aide de phrases ou de virgules.

Il s'agit d'un grand problème de fond et non pas de forme.

La décentralisation, pour qu'elle soit une réussite, ne peut pas apparaître comme étant le privilège d'un parti politique. Elle doit tenir compte de toutes les aspirations de tous les Français.

L'œuvre entreprise par le Gouvernement sera acceptée outre-mer si elle n'aboutit pas au démantèlement de l'unité de la République. Elle sera acceptée outre-mer si elle provoque non pas la méfiance, mais la confiance.

Elle sera acceptée si elle apparaît comme étant, non pas l'œuvre de la minorité, mais comme étant celle de la majorité et surtout si elle ne détruit pas l'édifice important, réalisé à force de courage et de persévérance.

Jadis, vieille colonie, le département de la Réunion a surtout été le creuset où toutes les races du monde, quelle que soit la couleur de leur peau, se sont donné rendez-vous pour bâtir, contre vents et marées, un meilleur avenir, c'est-à-dire un avenir cimenté par la fraternité, la solidarité, l'amitié.

Alors, il fallait faire un choix. Alors, il fallait se décider en connaissance de cause. Alors, il fallait se déterminer avec conscience.

Les Réunionnais ont ainsi décidé de vivre de manière définitive au sein de la République française. Combien ils ont eu raison de prendre cette grande décision !

Que serait devenue cette terre au climat agréable et au relief difficile si nous avions, après avoir choisi la voie de l'autonomie, sauté dans le monde inconnu de l'indépendance, de cette indépendance qui est la source de tant de malheur et de tant de souffrance.

Parce que la Réunion a été consciente de son destin, parce que les Réunionnais ont accepté de vivre sous l'emblème de la solidarité nationale, ils ont pu faire de leur île, qui, certes, est loin d'être un paradis, qui, certes, connaît de nombreuses difficultés, qui, certes, doit résoudre de nombreux problèmes, une terre où règne la paix sociale.

Le Gouvernement, monsieur le ministre d'Etat, est donc le garant de cette paix sociale. Pour sauvegarder ce flambeau, il lui appartient de continuer à concilier les esprits et à écouter la voix de la raison.

Conciliation, recherche du dialogue, consultation, sont les éléments qui devront permettre de solutionner certains problèmes latents et ambigus, de satisfaire certaines aspirations, de permettre un meilleur épanouissement de l'homme de l'outre-mer français.

La réussite dans cette noble mission est subordonnée au maintien de l'unité.

L'unité, c'est avant tout et par-dessus tout le respect des institutions essentielles.

Les départements d'outre-mer, pour qu'ils puissent rester sur la route du progrès, doivent demeurer des collectivités intégrantes de la République française.

Oui, il est du devoir de la République de stimuler davantage encore l'économie des départements d'outre-mer, de rechercher la mise en valeur de toutes les richesses culturelles, qu'elles soient d'origine européenne, africaine ou indienne, de favoriser un meilleur courant d'échange, au nom de la France, entre ces terres lointaines et leurs voisins.

Mais la Constitution doit rester le garant de cette action prometteuse et bénéfique.

Faire partie d'une grande nation, ça n'est pas prendre la voie de l'isolement ou du sectarisme.

Faire partie d'une grande nation, c'est accepter les avantages et les obligations de la solidarité.

Le moment n'est donc pas de faire en sorte que les départements d'outre-mer sortent défigurés, affaiblis, meurtris de ce grand bouleversement.

Personne n'a le droit de défaire par une loi ce que deux constitutions ont consacré. Personne n'a le droit, sous le couvert de la spécificité, d'engager ces terres qui ont définitivement choisi leur destin, dans la voie de l'incertain ou de l'irréalisme.

Si les Réunionnais peuvent aujourd'hui manger à leur faim, se soigner, s'instruire, c'est parce qu'ils ont lutté et obtenu que leur terre soit bâtie, considérée et administrée à la manière d'un département français à part entière.

A deux reprises, tant la Constitution de 1946 en son article 60, que la Constitution de 1958 en son article 72, ont consacré l'existence de l'île que j'ai l'honneur de représenter ici, en qualité de département de la République française.

Je voudrais, devant l'opinion publique française tout entière, verser aux dossiers de la décentralisation trois pièces.

Si je m'écarte de la vérité je demande à être interrompu immédiatement.

Ces pièces sont capitales parce qu'elles concourent toutes au même engagement.

Voici, mes chers collègues, la première pièce : elle concerne le Président de la République lui-même. M. François Mitterrand a expressément déclaré que son souhait était que la métropole et les départements d'outre-mer parcourent ensemble la même route.

La deuxième pièce est non moins importante : lorsque M. Emmanuelli s'est rendu à la Réunion, il a eu de nombreuses prises de contact, et à l'occasion d'un discours fait sous les lambris illuminés de la préfecture, devant les artisans, les com-

merçants, les professions libérales, les fonctionnaires, les représentants de tous les travailleurs et les élus, il a précisé que la Réunion était un département comme les autres.

La troisième pièce émane du parti socialiste. Lors de la dernière élection législative, publiquement, le candidat socialiste a fait valoir devant tous les électeurs de la Réunion qu'il prenait l'engagement de faire retirer la proposition de loi socialiste aux termes de laquelle chaque département d'outre-mer serait doté d'un conseil départemental élu à la proportionnelle, et il ajoutait que la réforme serait globale et identique pour les départements d'outre-mer et la métropole.

Alors, je pose la question : quand le Gouvernement s'est-il trompé ?

Les Réunionnais, pour leur part, resteront fidèles à leur engagement et, en aucun cas, n'accepteront que l'on puisse revenir sur la parole donnée.

En vérité, la mise en harmonie de tous les esprits ne peut donc être recherchée que dans le cadre du statut départemental et non pas ailleurs.

Nous ne pouvons à la fois, sans violer délibérément la Constitution, être département et autre chose.

Il est temps de dissiper les inquiétudes.

Il est surtout temps de dire qu'en ce qui concerne les départements d'outre-mer, les réformes seront faites dans les mêmes conditions que pour la métropole.

Alors, croyez-moi, monsieur le ministre d'Etat, l'histoire vous félicitera un jour d'avoir réussi, tout au moins en ce qui concerne l'outre-mer français, la décentralisation à la fois humaine, culturelle et juridique.

Pour que les départements d'outre-mer, notamment celui de la Réunion, restent considérés comme des départements français, ils doivent obligatoirement avoir, comme ces derniers, une assemblée départementale recrutée dans les mêmes conditions de forme et de fond qu'une assemblée départementale métropolitaine.

Déformer le mode d'élection de l'assemblée départementale de ces terres lointaines, c'est dépersonnaliser les départements d'outre-mer, c'est pratiquer en quelque sorte une réforme contraire à la lettre et à l'esprit de la Constitution de la V<sup>e</sup> République.

Il est vrai, cependant, qu'il n'est pas question de fermer la porte aux différents courants de pensée qui traversent l'outre-mer français.

Parce que nous sommes partie intégrante de la République française, tous ceux qui y vivent ont le droit de s'exprimer librement, d'affirmer leurs opinions, de proposer de nouvelles solutions, de promouvoir une politique empreinte davantage de générosité, de grandeur d'âme et de fraternité.

Tout cela peut et doit se faire sous la bannière de la Constitution de 1958.

Je le dis parce que je le pense : une meilleure participation, plus concrète et plus efficace de toutes les forces politiques, notamment des jeunes, à la vie de nos départements, ne peut que provoquer des initiatives nouvelles, engendrer un meilleur développement, en un mot contribuer au bonheur de l'homme de l'outre-mer.

J'ai encore présent à la mémoire ce qu'a déclaré tout à l'heure mon collègue et ami M. Dagonia. Il faut rester sérieux. M. Dagonia a parlé de colonisation. Qui peut encore aujourd'hui, en France métropolitaine, penser un seul instant que la population des départements d'outre-mer est une population colonisée ? En 1956, monsieur le ministre d'Etat, vous étiez ministre de la France d'outre-mer. Vous saviez tout ce qui se passait outre-mer. Pas un seul instant vous n'avez osé dire que les départements et territoires d'outre-mer étaient colonisés. Vous ne pouviez pas le dire. Pourquoi ? Parce que vous savez que nous bénéficions de ce que j'appelle l'égalité de traitement. Est-ce être colonisé que de bénéficier des primes de rentrée scolaire ? Est-ce être colonisé, pour les mères de famille, que de bénéficier de la prime d'isolement ? Est-ce être colonisé, pour un Réunionnais ou un Martiniquais, que de venir se faire soigner dans les hôpitaux de France métropolitaine ? (*Applaudissements sur les travées de l'U.C.D.P., du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

La Constitution de 1958, qui nous interdit de démanteler la République, nous permet de calmer les esprits, de favoriser une vie politique plus harmonieuse, une identité culturelle plus conforme à la situation géographique de chacun des départements d'outre-mer.

Pour sauvegarder le respect de toutes les tendances dans le cadre juridique défini par la Constitution, il appartient au Gouvernement, s'il veut garder la confiance de la population des départements d'outre-mer et en tout cas celle de la Réunion, de prendre dès maintenant un engagement sur les trois points suivants que je considère comme fondamentaux et essentiels.

Il convient, en premier lieu, de dire que les conseillers généraux des départements d'outre-mer seront élus suivant des principes identiques à ceux qui seront adoptés pour la métropole, c'est-à-dire sur la base du scrutin cantonal.

La deuxième mesure est non moins importante. Elle peut être prise dans le cadre de l'article 73 de la Constitution de 1958.

Il convient, dans l'optique d'une meilleure adaptation, d'élargir davantage encore le pouvoir de décision de l'assemblée départementale.

Une telle réforme aura incontestablement des conséquences heureuses dans tous les domaines. Elle renforcera la lutte contre certaines injustices.

Des solutions plus rapides, plus logiques, plus équitables seront apportées à des problèmes urgents, et ce au mieux de l'intérêt général.

Enfin, monsieur le ministre d'Etat, il n'est pas possible de faire disparaître le conseil régional.

Notre vraie, notre grande spécificité, c'est précisément de pouvoir être des régions mono-départementales.

Le département, c'est le statut, c'est l'appartenance indéfectible à la République. La région, c'est la spécificité. Nous avons la mer, de très beaux paysages, des requins... (*Rires sur les travées socialistes et communistes.*)

**M. Guy Schmaus.** Il n'y en a pas que dans la mer !

**M. Louis Virapoullé.** Le conseil régional peut devenir une assemblée élue ou rester une assemblée d'élus.

La loi vous demande, au nom du bon sens, au nom de cette route que nous devons continuer à parcourir ensemble, de ne pas prononcer la condamnation à mort du conseil régional dans les départements d'outre-mer.

Il doit rester, en ce qui nous concerne, l'institution spécifique par excellence.

Il nous appartient, il vous appartient dans ce domaine — je vous fais confiance, vous avez devant vous le temps de la réflexion — de faire preuve d'initiative et de rechercher, à la faveur d'une consultation générale, les meilleurs atouts pour chacune de ces régions mono-départementales.

En tout cas, gardant les pouvoirs de décision qui sont les siens, gardant ses compétences et ses moyens d'action, le conseil régional doit être la deuxième assemblée qui permet aux différences de mieux apparaître, de mieux se concrétiser, sans pour autant détruire l'unité nationale.

En résumé, les questions que je pose au Gouvernement sont claires et sans ambiguïté. Vous voyez, monsieur le ministre d'Etat, que je ne suis pas monté à cette tribune pour obtenir l'impossible.

Le Gouvernement est-il prêt à déclarer devant la Haute Assemblée que le conseil général de la Réunion sera élu suivant les mêmes principes que les conseils généraux de métropole ?

La deuxième question est la suivante : le Gouvernement est-il décidé à maintenir dans chaque département d'outre-mer, notamment dans le département de la Réunion, un conseil régional qui aura pour but précisément de permettre à toutes les différences, qu'elles soient ethniques ou religieuses, de s'épanouir ?

Le moment, mes chers collègues, est venu pour moi de conclure. Permettez-moi de vous rappeler ce que disaient respectivement, en 1946, d'une part, un représentant de la Martinique et, d'autre part, un représentant de la Réunion, à l'Assemblée nationale.

Vous avez derrière vous, monsieur le ministre d'Etat — cela est à votre honneur — une longue carrière politique et une vie remplie de grandes décisions. Vous avez peut-être encore présent à la mémoire ce qui a été dit en 1946. En tout cas, je me permets de vous rappeler quelques phrases que je considère comme importantes.

Auparavant, je voudrais ouvrir une parenthèse et revenir sur ce que j'ai dit tout à l'heure. Personne ne croit que la population des départements d'outre-mer est une population colonisée.

**M. Marcel Gargar.** Oui !

**M. Louis Virapoullé.** Il n'y a que M. Gargar qui a dit oui !

**M. Guy Schmaus.** Il n'est pas le seul à le penser.

**M. Louis Virapoullé.** Quand on a une infrastructure routière comme la nôtre, quand on a des bâtiments scolaires comme il n'y en a pas en France métropolitaine...

**M. Marcel Gargar.** Et aussi des requins ! (*Sourires.*)

**M. Louis Virapoullé.** ... quand on a des hôpitaux comme il n'y en a pas dans certains départements de la métropole, quand les enfants peuvent obtenir des bourses nationales et bénéficier d'une scolarisation complète, où est la colonisation ?

**M. Marcel Gargar.** Et la fraude électorale !

**M. Louis Virapoullé.** Je vous laisse, monsieur Gargar, la responsabilité de vos paroles.

Ecoutez ce que disait le premier orateur, le député de la Martinique. Nous sommes en 1946. Je parle en m'appuyant sur les pièces d'un dossier et je le fais devant l'opinion française car il faut que tous les citoyens de la République, tous ceux qui travaillent dans ce pays puissent savoir que c'est grâce à leur solidarité que la population des départements d'outre-mer est aujourd'hui sur la route du progrès.

Voici ce que déclarait le premier orateur : « ... à l'heure où l'étranger se fait l'écho » — à bon entendeur salut ! — « de rumeurs de dissidence, cette demande d'intégration constitue un hommage rendu à la France et à son génie ; et cet hommage, dans l'actuelle conjoncture internationale, prend une importance singulière... »

« Pour nous, fidèles à une doctrine républicaine constante, nous pensons que seule l'Assemblée nationale, dépositaire de la volonté de la nation, peut faire la loi et déterminer le champ d'application géographique de la loi. »

Ecoutez maintenant ce que disait, à cette même époque, le député de la Réunion. Voici : « ... Européens de l'Est et de l'Ouest, Africains du continent et de Madagascar, Asiatiques d'Orient et d'Extrême-Orient se coudoient et se mélangent de telle sorte que, si on peut voir travailler côte à côte deux ouvriers ou deux paysans dont l'un a le poil blond, l'autre les cheveux laineux, la moyenne vers laquelle on tend est l'homme de teint olivâtre ou ambré, de stature ordinaire, d'intelligence vive, d'aspirations généreuses et de mœurs paisibles.

« Cette race résulte de la fusion intime et continue des immigrants volontaires qui ont adopté notre île comme leur patrie, qui ont épousé nos traditions, nos aspirations, nos vertus, nos défauts et qui, dans leur isolement relatif, ont réalisé un type de Français non dépourvu de valeur humaine. »

Ces phrases ont une valeur éternelle parce qu'elles expriment le sentiment de toute une population. Personne ne pourra les renier sans se voir condamné sans appel par l'Histoire.

Oui, la population des départements d'outre-mer est partie prenante d'une décentralisation qui accentue davantage encore la lutte contre la misère, l'ignorance et l'oppression de l'argent, et encourage par là-même une meilleure exaltation et une plus grande motivation de tous ceux qui ont le droit de participer à la vie de la collectivité.

Jamais peut-être, au cours de son histoire, l'opinion publique n'a autant eu le regard tourné vers le palais du Luxembourg.

Jamais, aussi peut-être, au cours de son histoire, la population de la Réunion n'a autant placé sa confiance dans les délibérations qui seront prises par le Sénat.

Mes chers collègues, je crois pouvoir dire que vous me connaissez tous. Combien de fois, à l'unanimité et sur ma demande, n'avez-vous pas accepté d'étendre au département de la Réunion ainsi qu'aux autres départements d'outre-mer des textes qui étaient restés jusqu'alors dans la corbeille aux oubliettes !

Le Gouvernement sait quelle est votre devise : c'est celle de l'harmonie, du réalisme, de la recherche de la justice.

Alors, je dis qu'il n'est pas question de faire une décentralisation qui pourrait nous engager sur la voie de l'erreur ou de la spéculation sur l'inconnu et d'embraser ainsi les départements d'outre-mer du feu de la discorde et du déchirement.

Au nom de tous les petits enfants de la Réunion qui, quelle que soit leur race, sont heureux de se donner la main à la sortie des écoles, je supplie le Gouvernement de ne pas écouter la voix cauteleuse d'une minorité qui est prête à accaparer à son profit et par la force les institutions.

Vous êtes, monsieur le ministre d'Etat, assis à proximité d'une plaque.

Cette plaque rappelle la mémoire brillante d'un homme qui, grâce à sa ténacité, a réussi à faire de ceux qui vivent outre-mer des citoyens à part entière.

Je voudrais qu'avant de prendre une décision vous puissiez vous souvenir de cette plaque, car elle scelle pour toujours notre destin à celui de la République.

En définitive, si le Gouvernement accepte de me donner les garanties auxquelles j'ai fait allusion tout à l'heure au nom de la population de la La Réunion, s'il accepte d'adopter l'essentiel des travaux de la Commission des lois, auxquels j'ai eu l'honneur de participer, alors, j'en suis sûr, il gagnera pour la France tout entière, le plus grand pari qui soit sur l'Histoire.

La décentralisation, pour qu'elle entraîne l'adhésion populaire, pour qu'elle rassure tous les élus, doit être la résultante d'un consensus entre le Gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat.

Monsieur le ministre d'Etat, vous êtes le maire d'une ville importante, la deuxième ville de France, que je connais pour avoir eu le privilège de faire mes études dans cette belle faculté de droit d'Aix-en-Provence.

Vous connaissez l'homme et, tout au long de votre vie, vous avez peut-être mené le combat le plus sacro-saint qui soit : vous avez lutté contre le racisme. Vous vous êtes battu pour l'entente, vous vous êtes battu pour l'amitié, pour la fraternité.

Je vous demande d'avoir une pensée profonde pour tous ces Réunionnais, qui vivent à plus de dix mille kilomètres de la métropole et qui ont le regard tourné vers le Sénat.

Personne ici, par conséquent, n'a le droit de s'engager sur la voie de l'échec, de l'illusion ou de la division, car il y va de l'intérêt de toute une nation. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'U.C.D.P. ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

**M. Jacques Larché.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, à cette heure tardive, et en ma qualité de dernier orateur inscrit pour cette séance, je ne voudrais pas retenir trop longtemps votre attention.

Néanmoins, je souhaiterais vous présenter, d'une part, quelques remarques de principe qui ont trait aux idées essentielles qui animent votre projet et, d'autre part, mais brièvement, quelques remarques techniques. Et je conclurai, si vous le permettez, en évoquant le propos que vous avez tenu devant cette assemblée et sur lequel nous sommes un certain nombre à souhaiter quelques éclaircissements.

Nous savons tous que, dans l'ordre du principe, la décentralisation n'est pas une idée neuve. Elle s'est manifestée comme une revendication sous-jacente à des moments différents de notre histoire avec, parfois, des sortes d'apparitions qui ont fait progresser l'idée de décentralisation tandis que, dans le même temps, des pesanteurs s'opposaient à des progrès plus rapides.

Ces pesanteurs, nous les connaissons, elles sont au nombre de deux.

L'une est d'abord issue de cette nécessité profonde dont nous avons tous le sentiment, nécessité profonde d'un Etat qui a aidé la nation à se faire. Nous sommes une nation artificielle. En effet, s'il n'y avait pas eu d'Etat centralisateur, la nation ne se serait pas faite parce qu'elle n'était pas naturellement inscrite dans l'histoire. Elle est le résultat d'une histoire volontaire.

L'autre pensateur vient de la façon dont les collectivités territoriales se sont inscrites sur notre sol.

Les communes, nous ne les avons pas créées ; elles sont les héritières des paroisses. Les départements, certes, sont artificiels et nous connaissons tous ces cartes établies par la Convention où l'on voit différents projets découpant la France suivant des hypothèses possibles. On a même imaginé, un certain temps, de la découper en rectangles alors que, bien plus sagement, nos ancêtres s'en sont tenus à cette inscription dans le sol d'une unité territoriale qui, artificielle au départ, est devenue un élément essentiel de notre paysage administratif.

Monsieur le ministre d'Etat, vous reprenez cette idée de décentralisation. Vous la reprenez avec force, avec la vigueur et la passion qui sont parfois les vôtres, et, dans une certaine

mesure, vous nous l'avez lancée comme une sorte de défi. Tout se passe pour vous, semble-t-il, comme si, depuis quelques mois, quelques semaines, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, la liberté était à réinventer et la démocratie à retrouver.

Si telle est votre intention, à entendre certains propos — non pas simplement les vôtres, mais d'autres — je crois que vous faites fausse route. En tout cas, ce défi, nous le relevons car, au sortir de vingt-trois ans d'opposition, les victimes de ce que certains d'entre vous ont appelé « la domination coloniale des préfets » me semblent relativement bien portantes.

Vous avez pleinement tiré profit — et nous ne le regrettons pas — du régime libéral qui était le nôtre. Vous en avez tiré profit pour le progrès des collectivités que vous administrez et vous en avez aussi tiré profit pour votre capacité d'expression politique.

Le souhait que j'émetts, après avoir entendu les outrances de certain congrès, est qu'à l'échelon national comme à l'échelon local, ceux qui détiennent aujourd'hui légitimement le pouvoir laissent à l'opposition que nous sommes devenus toute la liberté dont vous avez disposé.

Que nous soyons à même de nous faire entendre, que nous ne soyons pas, le cas échéant, victimes de découpages abusifs, pour qu'un jour le peuple français puisse mettre fin, s'il le souhaite, à des expériences excessives qu'il n'a pas réellement voulues et qui ont toutes chances, hélas pour nous, de se révéler désastreuses.

Ce projet, c'est sans doute un défi, un défi que nous relevons, mais c'est peut-être aussi un aveu qui s'inscrit en contradiction avec certaines de vos affirmations.

Pendant quelques semaines, vous avez essayé de faire croire que les découvertes que vous faisiez concernant la crise et votre capacité relative à résoudre les problèmes qui se posent n'étaient point votre fait, mais que c'était le seul résultat d'un héritage effroyable qui aurait été laissé.

Pourtant, l'Histoire nous donne, à propos de la décentralisation, une très grande leçon. Elle nous enseigne que ce pays est capable de décentralisation lorsque sa substance profonde le lui permet.

Il y a, au moment de la Révolution, un grand mouvement de décentralisation. C'est une France libre, riche, peuplée, prospère, celle de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, qui va dominer le monde connu et qui invente le statut des communes et des départements.

Les grandes lois de 1871 et de 1884 sont des actes de foi que la France meurtrie et vaincue, mais qui n'a pas perdu pour autant sa substance sociale et économique, proclame à l'égard d'elle-même.

C'est l'introduction d'une démocratie réelle dans la vie locale, c'est la mise en place d'assemblées délibérantes qui vont aider à la constitution de cet irremplaçable corps intermédiaire que constituent encore de nos jours les quelque 500 000 conseillers généraux et municipaux qui animent nos conseils locaux.

La contre-épreuve de la coïncidence entre un certain état de la France et le progrès de la démocratie locale nous est apportée par la IV<sup>e</sup> République.

La Constitution de 1946 entendait déjà faire du président du conseil général l'exécutif départemental. C'était un principe constitutionnel, il ne sera jamais appliqué. Et c'est l'un de vos grands prédécesseurs, monsieur le ministre d'Etat, qui s'y oppose : ce ministre de l'intérieur socialiste qui eut à faire face aux grèves insurrectionnelles des lendemains de la Seconde Guerre mondiale, Jules Moch, puisqu'il s'agit de lui, devine que la reconnaissance authentique de pouvoirs nouveaux doit être repoussée jusqu'aux jours meilleurs où la France aura reconstitué sa substance économique et humaine.

Cette œuvre de reconstitution, la V<sup>e</sup> République l'a accomplie. Nous vous avons livré un pays dans lequel, désormais, l'expérience est possible, parce que la France a cessé d'être vide, parce que ses capacités de production y sont beaucoup mieux réparties qu'hier, parce que nous croyons — nous ne vous avons pas attendu pour le dire — que la liberté d'initiative reconnue aux citoyens est un facteur puissant d'adaptation et de progrès.

Puissiez-vous, en cet instant, prendre conscience de la contradiction de votre démarche ! Vous déclarez vouloir décentraliser la capacité de décision mais, dans le même temps, vous vous livrez à l'œuvre la plus gigantesque d'étatisation économique que la France ait jamais connue.

Monsieur le ministre, lorsque nous avons reçu votre projet, deux remarques me sont venues à l'esprit.

La première était que votre hâte m'a paru relativement suspecte. Il a fallu cinq ans pour bâtir la grande loi de 1884 et c'est pour cette raison qu'elle est demeurée en application pendant près d'un siècle. Nous avons, pendant près de deux ans, examiné, dans cette assemblée même, un projet dont vous n'avez retenu que bien peu de chose. Nous n'avions pourtant pas l'impression, alors que nous en délibérions, de perdre notre temps et de faire perdre le sein à la France.

Cette assemblée est particulièrement consciente des responsabilités qu'elle a à l'égard des collectivités locales, des conseillers généraux, des maires et des conseillers municipaux de France. Nous savons que nous répondons à leur attente en faisant en sorte que, une fois cette loi votée, nos départements, nos communes et accessoirement nos régions — je vous avoue ne pas être très régionaliste — aient le sentiment réel d'une liberté nouvelle.

La deuxième remarque avait trait à la qualité technique du projet. Vous avez été, en 1956, monsieur le ministre, l'auteur de l'une des plus grandes lois de la IV<sup>e</sup> République, d'un projet parfaitement élaboré, complet, détaillé, projet auquel très modestement, en ma qualité de membre du Conseil d'Etat, j'ai été associé, qui a organisé la décentralisation des territoires d'outre-mer et qui a eu, par la suite, l'extraordinaire mérite de permettre à la plupart de nos territoires d'outre-mer, après avoir pris conscience d'une certaine autonomie et d'une certaine réalité, d'accéder à une indépendance qui intervint sans problème et dans un climat de relations telles que nous conservons avec ces pays devenus indépendants des relations privilégiées.

Je m'étonnais donc que celui qui avait bâti la loi-cadre de 1956 nous propose un projet aussi insuffisant et aussi incomplet que celui que vous nous avez soumis.

J'aurais aimé, sur ce point, connaître l'avis du Conseil d'Etat.

J'ai demandé à M. le Premier ministre, par une question écrite, qui n'a d'ailleurs pas encore été honorée d'une réponse — mais je ne m'en étonne pas — que désormais tous les avis du Conseil d'Etat sur les projets de loi que le Gouvernement lui soumet soient systématiquement communiqués à l'Assemblée nationale et au Sénat, de telle sorte que les avis de cette haute juridiction ne soient pas une sorte de chasse gardée à l'usage du Gouvernement et que, dans un climat de concertation auquel vous êtes particulièrement attaché, je crois, le Parlement puisse en bénéficier.

Je vous avouerai, monsieur le secrétaire d'Etat, que, lorsque j'étais membre du secrétariat général du Gouvernement, un député m'avait posé cette question. Il avait eu la même idée. Je lui avais répondu que c'était impossible en invoquant des raisons qui ne valaient absolument rien. Si je vous tiens ce propos, c'est pour que vous ne fassiez pas référence à ma réponse pour m'objecter, un jour, que cette transmission est impossible. *(Sourires.)*

Ce projet nous paraît lacunaire. Tel que nous l'avons reçu, il ne résoud que l'accessoire et non pas l'essentiel.

Quel est, en effet, le problème majeur de la décentralisation ? C'est qu'il existe, dans un Etat décentralisé, un pluralisme de centres de décision. Ce pluralisme peut être vécu, comme il l'a été jusqu'à ce jour, dans un système hiérarchisé. Il peut s'orienter vers une autonomie véritable, mais, en tout cas, il est une nécessité absolue qui est celle d'assurer entre les collectivités devenues autonomes un certain rapport de droit.

Ce rapport de droit, vous ne pouvez l'établir que par une définition des compétences. Vous ne le faites pas. Vous nous dites que vous le ferez. Je ne sais pas si je peux avoir confiance en vous. Ma confiance en l'homme, s'il ne s'agissait que de lui, serait, bien sûr, entière, mais s'agissant d'un projet politique, j'entends juger sur pièces, connaître vos intentions, savoir ce que vous voulez faire pour pouvoir me prononcer en connaissance de cause.

Vous affirmez que vous supprimerez les tutelles techniques mais nous ne savons pas comment. Vous affirmez que vous donnerez à la commune et au département une autonomie financière réelle mais, là encore, vous nous renvoyez à plus tard.

Il est un seul progrès, si j'ose dire, dans cette perspective de décentralisation : nos maires, qui échappent à cette tutelle effroyable du préfet et du sous-préfet — vous connaissez nos maires ruraux, monsieur le ministre d'Etat, et vous savez bien qu'ils ne s'en plaignaient pas — vont être désormais placés sous une tutelle juridictionnelle et pourront être déferés à la cour de discipline budgétaire. Je me demande si cela constitue véritablement un progrès.

Bien des problèmes pourraient encore être évoqués, concernant la compétence, l'intervention économique, les conséquences que vous tirerez au niveau de l'Etat de la délégation de pouvoirs que vous entendez donner demain aux régions et qui doit, normalement, entraîner la suppression d'un certain nombre de services.

Monsieur le ministre, je conclurai en répondant à votre propos lors de l'ouverture de ce débat. Vous avez été mal conseillé dans votre interprétation du règlement du Sénat car, s'il vous est possible de dire, au sujet d'un amendement, qu'il n'entre pas dans le cadre de la loi — sur ce problème le Sénat a toute compétence pour trancher — je ne vois pas en vertu de quel article il serait possible de demander par une sorte de vote global de déclarer que tout ou partie d'un projet considéré dans son ensemble n'entre pas dans le cadre du texte que le Gouvernement aurait soumis à la délibération de notre assemblée.

De plus, dans votre propos pourtant très mesuré, j'ai senti à l'égard du Sénat une certaine mise en garde. L'Assemblée nationale, nous avez-vous dit, ne retiendra rien de notre texte. Après tout, c'est son affaire ! Mais, avez-vous ajouté, l'Assemblée nationale est l'expression de la majorité du peuple et si le Sénat — je cite de mémoire — demeure souverain, encore faudrait-il, s'il est aussi souverain que l'Assemblée nationale, qu'il ait le bon goût de l'être un peu moins qu'elle !

Une telle interprétation de nos prérogatives et de nos droits n'est pas acceptable. Monsieur le ministre, je suis bien persuadé que telle n'est pas votre intention, mais si d'aventure, parce que nous nous opposerions à certains de vos projets, en vertu de nos conceptions et de ce que nous croyons nécessaire au destin de ce pays, vous en arriviez, non pas à mettre en cause l'existence du Sénat, mais à contester sa capacité de se décider souverainement, je vous rappellerais qu'il n'a jamais porté bonheur à personne de contester, en France, les pouvoirs de la seconde chambre du Parlement.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Jacques Larché.** Je vous en prie.

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Si vous voulez bien vous reporter aux propos que j'ai tenus à l'ouverture de ce débat, vous constaterez qu'à plusieurs reprises j'ai dit que le Sénat était une assemblée souveraine et que c'était dans le cadre de ses pouvoirs que je vous demanderai de vous prononcer.

**M. Michel Moreigne.** Très bien !

**M. le président.** Veuillez conclure, monsieur Larché !

**M. Jacques Larché.** Monsieur le ministre, je n'ai pas déformé vos propos. Je les ai simplement interprétés dans la ligne d'une plaisanterie bien connue selon laquelle, si tous les hommes sont égaux, il y en a qui le sont un peu plus que les autres. Il me semblait découler de votre propos que, si deux assemblées étaient souveraines, il y en avait une qui l'était un peu plus que l'autre. Je ne vous ai pas dit autre chose.

Le premier projet de Constitution de 1946, inspiré par Léon Blum qui avait gardé une rancune très dense à l'égard du Sénat qui l'avait renversé...

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Léon Blum n'y était pour rien !

**M. Jacques Larché.** Monsieur le ministre, je vous apporterai des documents, je suis un spécialiste de ces questions.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** J'ai fait partie du gouvernement de Léon Blum en 1946 !

**M. Jacques Larché.** Léon Blum a eu un gouvernement en janvier 1947 ; il y avait longtemps alors que la Constitution avait été adoptée !

Par ses écrits dans *Le populaire* — vous pourrez les relire — Léon Blum a discuté le travail constitutionnel de la première assemblée constituante, en insistant, comme c'était son droit le plus strict, sur la nécessité de réduire les prérogatives de la seconde chambre.

Cette constitution a été repoussée par le peuple français, fort sagement d'ailleurs, comme c'est fort sagement que, en 1969, a été repoussé par référendum un projet présenté par le

général de Gaulle, qui commettait l'erreur de vouloir, lui aussi supprimer la seconde chambre. Mais dans la lutte que nous avons menée à propos de ce référendum, nous étions alors, monsieur le ministre, associés. Je souhaite qu'en retenant bon nombre des propositions que nous vous ferons, en accord avec la commission des lois, le Gouvernement s'associe à nous pour cette œuvre d'une extrême importance: la réalisation d'une décentralisation effective. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I., de l'U. C. D. P. et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** Le Sénat voudra sans doute renvoyer à la prochaine séance la suite de la discussion. (*Assentiment.*)

— 12 —

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au vendredi 30 octobre 1981 :

#### A neuf heures trente :

##### 1. Réponses aux questions orales sans débat suivantes :

I. — M. Raymond Dumont demande à M. le ministre de l'éducation nationale de bien vouloir préciser comment il conçoit l'avenir des écoles normales d'Arras (ENG-ENF) (n° 73).

II. — M. Philippe Madrelle appelle l'attention de M. le ministre de l'éducation nationale sur la nécessité d'installer à l'université de Bordeaux I un centre de calcul de haut niveau.

Cet équipement est, en effet, prévu au sein du schéma directeur national, dans le cadre de l'aménagement des centres de calcul électronique interrégionaux.

En conséquence, il lui demande ce qu'il compte faire pour que l'université de Bordeaux I soit dotée d'un ordinateur bi-processeur. (N° 118.)

##### 2. Discussion de la question orale avec débat suivante :

M. Daniel Millaud demande à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, chargé des départements et territoires d'outre-mer, de bien vouloir exposer les grandes lignes de la politique que le Gouvernement envisage d'appliquer afin d'assurer le développement économique et le progrès social du territoire de la Polynésie française. (N° 46.)

##### 3. Discussion de la question orale avec débat suivante :

M. Louis Virapoullé demande à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, chargé des départements et territoires d'outre-mer, de bien vouloir exposer les grandes lignes de la politique que le Gouvernement envisage d'appliquer afin d'assurer le développement économique et le progrès social du département de la Réunion. (N° 48.)

##### 4. Discussion de la question orale avec débat suivante :

M. Roger Lise demande à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, chargé des départements et territoires d'outre-mer, de bien vouloir exposer les grandes lignes de la politique que le Gouvernement envisage d'appliquer afin d'assurer le développement économique et le progrès social du département de la Martinique (N° 66.)

##### 5. Discussion de la question orale avec débat suivante :

M. Marc Plantegenest demande à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, chargé des départements et territoires d'outre-mer, quelles sont les mesures que compte prendre le Gouvernement en faveur de Saint-Pierre-et-Miquelon pour :

— d'une part, pallier la hausse constante du coût de la vie résultant de la fluctuation des monnaies nord-américaines, à laquelle vient s'ajouter le fort taux d'inflation particulier à ces pays ;

— d'autre part, assurer le redressement économique et social, principalement dans le domaine de la pêche et de l'exploitation des fonds marins, compte tenu des négociations actuellement en cours, entre la France et le Canada, sur la délimitation d'une zone économique exclusive. (N° 76.)

#### A quinze heures :

6. Suite de la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. [N° 371 (1980-1981) et 33 (1981-1982). — M. Michel Giraud, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale; n° 35 (1981-1982), avis de la commission des affaires économiques et du Plan, M. Auguste Chupin, rapporteur; n° 34 (1981-1982), avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, M. Joseph Raybaud, rapporteur; avis de la commission des affaires culturelles, M. Roland Ruet, rapporteur, et avis de la commission des affaires sociales, M. Jean Madelain, rapporteur.]

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 à l'article 1<sup>er</sup> et aux titres I et II de ce projet de loi est fixé au mardi 3 novembre 1981, à midi.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(*La séance est levée le vendredi 30 octobre 1981, à zéro heure trente minutes.*)

Le Directeur  
du service du compte rendu sténographique,  
ANDRÉ BOURGEOT.

## NOMINATION DE RAPPORTEURS

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

**M. Pierre Ceccaldi-Pavard** a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 8 (1981-1982) de M. Michel Giraud et plusieurs de ses collègues tendant à la suppression de la redevance en région d'Ile-de-France.

## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

**M. Hector Viron** a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 27 (1981-1982), dont il est l'auteur, relative à l'organisation de la sécurité sociale dans les mines.

**M. Hector Viron** a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 28 (1981-1982), dont il est l'auteur, visant à garantir le relogement des salariés contraints de quitter l'emploi au titre duquel ils bénéficiaient d'un logement fourni par l'employeur.

**M. Hector Viron** a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 29 (1981-1982) de Mme Hélène Luc tendant à donner une véritable liberté d'opinion et d'expression aux salariés et à leur représentants dans leur entreprise.

**M. Jean Madelain** a été nommé rapporteur pour avis du projet de loi n° 371 (1980-1981), adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dont la commission des lois est saisie au fond.

## Nomination d'un membre d'une commission permanente.

Dans sa séance du jeudi 29 octobre 1981, le Sénat a nommé M. Michel Charasse membre de la commission des affaires économiques et du Plan, en remplacement de M. Roger Quilliot, dont le mandat sénatorial a cessé.

## Organisme extraparlémenaire.

Dans sa séance du 29 octobre 1981, le Sénat a désigné M. Marc Bœuf, comme membre titulaire, et M. Hubert Martin, comme membre suppléant, en remplacement respectivement de M. Jean de Bagneux et de M. Charles Ferrant, pour le représenter au sein du conseil d'administration du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (en application de l'article 5 du décret n° 75-1136 du 11 décembre 1975, modifié par le décret n° 79-369 du 9 mai 1979).

## Ordre du jour établi par la conférence des présidents communiqué au Sénat dans sa séance du jeudi 29 octobre 1981.

Conformément aux conclusions de la conférence des présidents l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat a été établi comme suit :

## A. — Vendredi 30 octobre 1981 :

A neuf heures trente :

1<sup>er</sup> Deux questions orales sans débat :

- n° 73 de M. Raymond Dumont à M. le ministre de l'éducation nationale (Ecoles normales d'Arras) ;
- n° 118 de M. Philippe Madrelle à M. le ministre de l'éducation nationale (Installation à l'université de Bordeaux I d'un centre de calcul de haut niveau).

2<sup>o</sup> Question orale avec débat n° 46 de M. Daniel Millaud sur la politique économique et sociale en Polynésie française ;

3<sup>o</sup> Question orale avec débat n° 48 de M. Louis Virapoullé sur le développement économique et social de la Réunion ;

4<sup>o</sup> Question orale avec débat n° 66 de M. Roger Lise sur le développement économique et social de la Martinique ;

5<sup>o</sup> Question orale avec débat n° 76 de M. Marc Plantegenest sur la politique économique et sociale à Saint-Pierre et Miquelon, ces quatre questions étant adressées à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, chargé des départements et des territoires d'outre-mer.

A quinze heures (jusqu'à dix-sept heures trente) :

Ordre du jour prioritaire :

6<sup>o</sup> Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (n° 371, 1980-1981).

(La conférence des présidents a fixé au mardi 3 novembre 1981, à douze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à l'article premier et aux titres I<sup>er</sup> et II de ce projet de loi.)

B. — Mardi 3 novembre 1981, à vingt et une heures trente :

Ordre du jour prioritaire :

Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (n° 371, 1980-1981).

C. — Mercredi 4 novembre 1981 :

Ordre du jour prioritaire :

A quinze heures trente :

1<sup>o</sup> Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 1981.

A vingt et une heures trente :

2<sup>o</sup> Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (n° 371, 1980-1981).

D. — Jeudi 5 novembre 1981, à quinze heures et le soir :

Ordre du jour prioritaire :

Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (n° 371, 1980-1981).

E. — Vendredi 6 novembre 1981 :

A neuf heures trente :

1<sup>o</sup> Quatre questions orales sans débat :

N° 78 de M. Roland du Luart à Mme le ministre de l'agriculture (Situation des sociétés de commercialisation du bétail) ;

N° 112 de M. Roland du Luart à Mme le ministre de l'agriculture (Définition d'une politique d'installation des jeunes agriculteurs) ;

N° 121 de M. Adrien Gouteyron à Mme le ministre de l'agriculture (Limitation de la progression des cotisations sociales des exploitants agricoles) ;

N° 124 de M. Louis Minetti à Mme le ministre de l'agriculture (Situation du centre technique interprofessionnel des fruits et légumes).

2<sup>o</sup> Quatre questions orales avec débat posées à Mme le ministre de l'agriculture :

N° 3 de M. René Tinant, sur l'enseignement agricole ;

N° 24 de M. René Chazelle, sur la politique forestière ;

N° 38 de M. Serge Mathieu, sur la politique viti-vinicole ;

N° 71 de M. Louis Minetti, sur la situation des jeunes agriculteurs.

A quinze heures :

Ordre du jour prioritaire :

3<sup>o</sup> Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (n° 371, 1980-1981).

F. — Mardi 10 novembre 1981, à seize heures et jeudi 12 novembre 1981, à dix heures, à quinze heures et le soir :

Ordre du jour prioritaire :

Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (n° 371, 1980-1981).

## ANNEXE

## I. — QUESTIONS ORALES SANS DÉBAT

INSCRITES A L'ORDRE DU JOUR DU vendredi 6 novembre 1981.

N° 78. — M. Roland du Luart demande à Mme le ministre de l'agriculture quelles mesures le Gouvernement envisage de prendre pour éviter que la faillite ou le dépôt de bilan de sociétés de commercialisation du bétail n'entraîne de lourdes pertes pour les exploitants agricoles. Il observe en effet que les éleveurs, fournisseurs de telles sociétés, ne figurent pas parmi les créanciers privilégiés des sociétés de commerce du bétail. Il lui demande, en conséquence, s'il ne serait pas opportun

d'instituer dans le secteur de la commercialisation de la viande des sociétés de caution mutuelle alimentées par des cotisations professionnelles et chargées, en cas de faillites d'une entreprise, d'indemniser les exploitants agricoles créanciers de ladite entreprise.

N° 121. — M. Adrien Gouteyron appelle l'attention de Mme le ministre de l'agriculture sur l'importante hausse des cotisations sociales des exploitants agricoles du département de la Haute-Loire due essentiellement à la réévaluation cadastrale intervenue en 1979 et appliquée en 1980 par les services fiscaux. Cette revalorisation a été particulièrement défavorable pour le département puisqu'elle a été supérieure à la moyenne nationale (2,56) ; elle a atteint le coefficient de 2,96. Il lui demande de lui indiquer les dispositions qu'elle compte prendre pour tendre à limiter en règle générale la progression des cotisations sociales au taux d'évolution du revenu agricole.

N° 124. — M. Louis Minetti attire l'attention de Mme le ministre de l'agriculture sur la situation préoccupante du C. T. I. F. L. (centre technique interprofessionnel des fruits et légumes) secteur Sud-Est. La direction du centre, invoquant des motifs financiers conjoncturels, avait supprimé dix-sept postes d'agents à Paris et en province (Sud-Est et Sud-Ouest). Il semblerait, au vu des renseignements obtenus, que ces suppressions d'activité sont injustifiées et désorganiseraient fortement le C. T. I. F. L. et notamment certains secteurs tels que ceux : des activités de recherche appliquée ; des activités spécifiques sur les semences ; des activités d'animation régionale ; des activités du centre de documentation et le service publication et diffusion. Cette désorganisation, intervenant au moment où le secteur des fruits et légumes connaît certaines difficultés, met en danger l'avenir même de cet organisme. Il lui demande quelles mesures concrètes elle compte prendre pour surseoir à ces licenciements, ce qui, par la même, permettrait une aide concrète au développement de la production des fruits et légumes.

N° 112. — M. Roland du Luart demande à Mme le ministre de l'agriculture, de lui préciser les justifications de l'accroissement des taux d'intérêts des prêts bonifiés du crédit agricole. Il souligne que cette mesure se révèle radicalement contradictoire avec la volonté exprimée par les pouvoirs publics de favoriser l'installation des jeunes exploitants. A cet égard, il semble en effet paradoxal que les taux des prêts d'installation s'accroissent de 50 p. 100, passant de 4 p. 100 à 6 p. 100, alors que la dotation d'installation ne voit son montant majoré que d'un pourcentage peu supérieur à celui de l'inflation. Ne conviendrait-il pas, en concertation avec la profession, de définir une véritable politique d'installation comportant notamment des prêts bonifiés assortis d'un différé d'amortissement sur les trois premières années, afin de procurer aux jeunes qui s'installent une sécurité effective quant à leur situation économique et à leur revenu pendant la période critique suivant l'installation.

## II. — QUESTIONS ORALES AVEC DÉBAT INSCRITES A L'ORDRE DU JOUR DU VENDREDI 6 NOVEMBRE 1981.

N° 3. — M. René Tinant demande à Mme le ministre de l'agriculture de bien vouloir préciser la politique que le Gouvernement compte suivre en matière d'enseignement et de formations agricoles.

N° 24. — M. René Chazelle rappelle à Mme le ministre de l'agriculture que la France, dont le quart du territoire est couvert de forêts, ne parvient cependant pas à couvrir ses propres besoins puisque le déficit de la « filière bois » avoisine onze milliards de francs en 1980. Il lui demande d'exposer au Sénat la politique que le Gouvernement entend suivre en la matière afin de permettre une exploitation rationnelle de nos propres ressources forestières et ainsi réduire notre dépendance commerciale vis-à-vis de l'étranger. Il souhaiterait connaître en particulier les suites qu'elle entend donner aux propositions qu'il avait lui-même soumises à son prédécesseur (*Journal officiel*, Sénat, du 10 octobre 1980, p. 3862), consistant notamment à : 1° instituer une interprofession publique destinée à organiser les marchés dans un esprit de concertation ; 2° renforcer l'industrie forestière française par exemple en encourageant la création de petites unités mieux adaptées au morcellement de notre forêt ; 3° organiser une grande industrie nationale du meuble.

N° 38. — M. Serge Mathieu demande à Mme le ministre de l'agriculture de préciser les orientations de la politique vitivinicole du Gouvernement. Il attire notamment son attention sur la diminution de 9,1 p. 100 en volume des exportations de vins au cours des quatre premiers mois de 1981 par rapport à la période correspondante de 1980. Il souligne la gravité, pour les producteurs de vins, des difficultés financières que tra-

versent certaines sociétés de négoce de vins. Il observe que le mécontentement croissant des producteurs de vin, face aux importations en provenance d'autres pays de la communauté, s'est manifesté par l'attentat, au demeurant répréhensible, contre un entrepôt de Sète. Il lui demande d'indiquer le contenu et les suites qui seront données au rapport du groupe de travail sur la taxation des alcools. Enfin, il souhaiterait que soient précisées les orientations générales du projet de création d'un office du vin et, en particulier, son rôle vis-à-vis des vins de qualité produits dans des régions déterminées (A. O. C. et V. D. Q. S.).

N° 71. — M. Louis Minetti attire l'attention de Mme le ministre de l'agriculture sur le légitime mécontentement des agriculteurs de notre pays et en particulier de ceux de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, à la suite de la décision de relever les taux d'intérêt des prêts bonifiés et de réduire la durée de remboursement de ceux-ci. En effet, les jeunes agriculteurs doivent faire face à des investissements de plus en plus lourds dont l'amortissement ne peut être assuré que sur une longue période. A ces problèmes, particulièrement graves pour les conditions d'exploitation des fruits, légumes et serristes, s'ajoutent les effets de la spéculation foncière et de la baisse des revenus qu'ils subissent depuis 1974. Aujourd'hui, de nombreux jeunes ne peuvent plus choisir, voire poursuivre le métier d'agriculteur. Pour les six départements de Provence-Alpes-Côte d'Azur, seulement 3,8 p. 100 des chefs d'exploitation ont moins de trente ans, soit 2 160 personnes. L'avenir de notre agriculture et de son potentiel de production nécessite un effort particulier pour favoriser l'installation des jeunes exploitants familiaux, notamment dans certaines régions où le renouvellement ne parvient pas à compenser les départs. En conséquence, il lui demande quelles mesures urgentes elle compte prendre pour favoriser l'installation des jeunes, notamment au niveau des prêts à long terme avec possibilité de différé d'amortissement et à des taux mieux en rapport avec leurs capacités financières.

## QUESTIONS ECRITES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 29 OCTOBRE 1981

Application des articles 74 et 75 du règlement, ainsi conçus :

« Art. 74. — 1. Tout sénateur qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au président du Sénat, qui le communique au Gouvernement.

« 2. Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation 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. — 1. 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.

« 2. 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.

« 3. 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 de questions orales à la date de cette demande de conversion. »

Prêts aux jeunes agriculteurs : taux d'intérêt.

2514. — 29 octobre 1981. — M. Edouard Le Jeune attire l'attention de Mme le ministre de l'agriculture sur le profond mécontentement entraîné au sein du monde agricole par les décisions prises par le Gouvernement tendant à augmenter les taux des intérêts des prêts bonifiés à l'agriculture et à diminuer dans le même temps la durée de modification pour un certain nombre d'entre eux. En effet, les intérêts des prêts fonciers doivent passer de 6 à 9 p. 100, ceux des prêts aux jeunes agriculteurs de 4 à 6 p. 100, ceux des prêts spéciaux de modernisation de 4,5 à 6 p. 100 pour les zones de plaine. Dans le même temps, la durée de modification passe de quinze à neuf ans pour les zones défavorisées de plaine. Cette mesure prise sans avoir préalablement consulté les organismes professionnels les plus représentatifs du monde agricole risque d'entraîner pour les agriculteurs et pour les éleveurs, en particulier pour les plus jeunes

d'entre eux, de très grandes difficultés de trésorerie à un moment où déjà le revenu agricole est en difficulté par la hausse incessante des coûts intermédiaires et par les mesures sociales, certes légittimes, prises par le Gouvernement au cours du mois de juillet dont les agriculteurs ne bénéficient pas, mais dont ils sont directement les victimes. Il lui demande quelles dispositions elle envisage de prendre pour pallier les inconvénients d'une telle mesure.

*Vallée de l'Isle : suppression du projet de ligne électrique.*

2515. — 29 octobre 1981. — **M. Marc Bœuf** attire l'attention de **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'industrie, chargé de l'énergie**, sur le projet de construction de la ligne électrique Cubnezais—Tuilière traversant le canton de Guîtres en Gironde. Son tracé, même après modification, l'amènerait à passer par la vallée de l'Isle et la ferait participer, contre la volonté des maires des communes concernées, au circuit touristique du Nord du Libournais. Il lui demande de mettre à l'étude un autre tracé épargnant des paysages qui ne nécessitent aucune amélioration sur le plan esthétique.

*Détecteurs de métaux : réglementation de la publicité et de la vente.*

2516. — 29 octobre 1981. — **M. Marc Bœuf** attire l'attention de **M. le ministre de la culture** sur la publicité faite autour des détecteurs de métaux. Cette publicité a pour conséquence une incitation à la pratique de fouilles archéologiques clandestines et participe, de ce fait, à la découverte et à la destruction de sites sans que communication en soit faite aux autorités compétentes. Ces actes sont passibles des sanctions définies dans les articles 19 à 21 de la loi du 27 septembre 1041. Il lui demande quelles mesures il compte prendre en vue de la réglementation de la publicité et de la vente des détecteurs de métaux.

*P. M. E. : assistance technique.*

2517. — 29 octobre 1981. — **M. Marcel Rudloff** demande à **M. le ministre d'Etat, ministre du commerce extérieur**, s'il n'estime pas opportun, dans le cadre du programme de décentralisation défini par le Gouvernement, de renforcer dans la région et le département l'assistance technique et juridique aux petites et moyennes entreprises susceptibles d'utiliser notamment la formule du « groupement momentané d'entreprises conjointes » pour soumissionner à des marchés publics dont le montant est si élevé qu'il excède la capacité d'une seule entreprise, et favorise, par voie de conséquence, la pénétration du marché intérieur par les sociétés étrangères, notamment à la suite des accords récemment entrés en vigueur dans le cadre du G. A. T. T. et de la C. E. E. autorisant les entreprises françaises à soumissionner aux marchés publics étrangers et réciproquement. Dans ce contexte, il lui demande s'il ne lui paraît pas souhaitable que les agents de la direction générale de la concurrence et de la consommation puissent bénéficier de stages ou avoir accès à des détachements de formation et de perfectionnement auprès des postes d'expansion économique implantés dans les pays qui ont des échanges importants avec la région, afin de pouvoir fournir une aide plus complète sur les réglementations économiques étrangères, celles concernant aussi bien la concurrence que la consommation publique (marchés de l'Etat et des établissements publics, marchés des collectivités locales).

*Association S. C. I. - G. F. A. : régime fiscal.*

2518. — 29 octobre 1981. — **M. Paul Guillard** expose à **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget**, que les associés d'une S. C. I., dont le patrimoine comprend à la fois des bois et forêts et des immeubles ruraux loués à long terme, envisagent de scinder la société en un G. F. A. et un groupement forestier, conformément à l'article 1844-4, alinéa 2, du code civil. Il lui demande s'il peut lui confirmer que la circonstance que la S. C. I. fasse apport au G. F. A. nouveau résultant de la scission, ne fera pas obstacle à l'application de l'article 793-1 (4°) du code général des impôts en cas de donation des parts du G. F. A. dès lors que les parts du G. F. A. étant immédiatement attribuées aux associés de la S. C. I. et non à la société elle-même, il n'y a pas association dans le G. F. A. d'une personne morale non admise en vertu de la loi n° 70-1299 du 31 décembre 1970 relative aux groupements fonciers agricoles à faire partie d'une tel groupement.

*Prêts aux jeunes agriculteurs : taux d'intérêt.*

2519. — 29 octobre 1981. — **M. Paul Guillard** appelle l'attention de **Mme le ministre de l'agriculture** sur le mécontentement suscité dans les milieux concernés par la récente augmentation des taux d'intérêt des prêts bonifiés aux agriculteurs. Il lui demande quelles dispositions elle envisage pour pallier les inconvénients d'une telle mesure particulièrement préjudiciable aux jeunes agriculteurs dont il conviendrait, tout au contraire, de faciliter au maximum l'installation.

*Instituteurs des écoles d'application : carrière.*

2520. — 29 octobre 1981. — **M. André Rouvière** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation nationale** sur les différences de carrière existant entre les conseillers pédagogiques et les instituteurs des écoles d'application qui terminent leur carrière à des échelons inférieurs aux premiers. Les instituteurs des écoles d'application participent à la formation de leurs collègues et des conseillers pédagogiques et devraient bénéficier d'une contrepartie, ou tout au moins suivre la même carrière que les conseillers pédagogiques. Il lui demande s'il compte prendre des mesures spécifiques tendant au relèvement de l'indice de fin de carrière de cette catégorie d'enseignants.

*Services sociaux et de santé scolaire : attribution ministérielle.*

2521. — 29 octobre 1981. — **M. André Rouvière** attire l'attention de **M. le Premier ministre** sur le décret n° 81-634 du 28 mai 1981 fixant de nouvelles attributions dévolues au ministère de l'éducation nationale. Il s'étonne de ne pas y trouver les services sociaux et de santé scolaire et lui demande si ces services seront bientôt rattachés au ministère de l'éducation nationale.

*Fonctionnaires d'outre-mer : suspension des enquêtes de police.*

2522. — 29 octobre 1981. — **M. Claude Fuzier** appelle l'attention de **M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation (Départements et territoires d'outre-mer)**, sur un article paru dans le numéro 381 (11 octobre 1981) de la revue *Information Caraïbes*, relatif aux enquêtes de police effectuées à l'encontre des fonctionnaires nommés outre-mer. Selon cet article : « par lettre du 7 juillet au syndicat de l'enseignement secondaire, le secrétaire d'Etat aux D. O. M.-T. O. M. a annoncé que ces enquêtes sont suspendues ». Il lui demande : 1° si les informations publiées par *Information Caraïbes* sont exactes ; 2° dans l'affirmative, pourquoi de telles enquêtes sont-elles seulement suspendues.

*Assurance responsabilité des chefs de petites entreprises.*

2523. — 29 octobre 1981. — **M. Maurice Janetti** attire l'attention de **Mme le ministre de la solidarité nationale** sur les conditions d'application de l'article L. 468 du code de la sécurité sociale qui interdit aux responsables des petites entreprises artisanales de s'assurer contre leur propre faute inexcusable. Il lui indique que les artisans n'admettent pas être l'objet d'une discrimination en matière de faute inexcusable par rapport aux chefs des grandes entreprises qui, eux, sont autorisés par la loi à s'assurer contre la faute inexcusable de leurs subordonnés, bénéficiant d'une délégation de pouvoirs. De ce fait, dans le cas d'entreprises du secteur des métiers où la délégation de pouvoirs est difficilement concevable, la responsabilité personnelle de l'artisan sur son patrimoine propre est la règle générale, ce qui semble particulièrement injuste compte tenu des conséquences souvent très graves que cela entraîne. Il lui demande si elle entend mettre à l'étude ce dossier en concertation avec les parties concernées, afin qu'une solution satisfaisante tenant compte à la fois des impératifs de la prévention et de l'exercice moral des responsabilités du chef d'entreprise puisse être trouvée.

*Revalorisation du cadastre : modalités.*

2524. — 29 octobre 1981. — **M. Maurice Janetti** attire l'attention de **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget**, sur les problèmes qui risquent de se poser dans le cadre de la revalorisation du cadastre. Il lui indique qu'une zone classée en appellation d'origine contrôlée (A. O. C.) n'est pas uniquement composée de parcelles plantées en

cépages A.O.C. de telle sorte que, dans l'hypothèse où l'administration fiscale ne retiendrait, dans le cadre de cette procédure, que la situation théorique et non la situation réelle des plantations, certains agriculteurs se trouveraient pénalisés. Il lui demande s'il entend prendre des dispositions particulières pour remédier à cet état de fait.

*Publicité foncière : certification conforme du bordereau.*

2525. — 29 octobre 1981. — **M. Henri Caillavet** attire l'attention de **M. le ministre de la justice** sur l'article 70 du décret n° 55-1350 du 14 octobre 1955 : « sont publiés au bureau des hypothèques de la situation des immeubles, en exécution de l'article 28-9 du décret du 4 janvier 1855, les changements... soit dans les dénominations ou sièges de sociétés... survenus postérieurement à la première formalité exécutée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1956, et intéressant celles de ces personnes titulaires d'un droit réel susceptible d'hypothèque... La publicité est assurée par le dépôt dans les conditions prévues à l'article 34 du décret précité, de deux expéditions, extraits littéraux ou copies, certifiés conformes par un officier public ou ministériel ou une autorité administrative, des pièces justificatives des changements... Ces pièces justificatives peuvent être :... — pour les sociétés commerciales, l'extrait ou la copie de l'inscription au registre du commerce... ». Il lui demande si, par combinaison des articles 5 et 6 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 (modifié D. 59-89 du 7 janvier 1959) et de l'article 38 du décret 55 1350 du 14 octobre 1955 (modifié 1959), un greffier du tribunal de commerce est habilité ou non à certifier conforme le bordereau destiné à la publicité foncière en question. Par ailleurs, auquel des documents de l'original du procès verbal de l'assemblée générale extraordinaire ayant voté ce changement dans l'identification susceptible de publicité, de sa copie certifiée conforme par le représentant légal de la société, ou bien de l'extrait modifié de l'immatriculation de ladite société, le bordereau destiné à la publicité foncière doit-il être certifié conforme.

*Pensions de retraite E.D.F. : cotisations sociales.*

2526. — 29 octobre 1981. — **M. Gérard Gaud** attire l'attention de **Mme le ministre de la solidarité nationale** sur la majoration de 1,5 p. 100 instaurée pour les pensions du régime spécial des industries électriques et gazières. La loi n° 79-1129 du 28 décembre 1979 a soumis à cotisation toutes les pensions de retraite. Un décret du 20 novembre 1980 a étendu cette mesure aux avantages vieillesse du régime spécial E.D.F. alors que celui-ci constitue un régime autonome et en contradiction avec le statut national du personnel. Cette mesure a pris effet effectivement au 1<sup>er</sup> janvier 1981 alors que la majoration exceptionnelle de 1 p. 100 des cotisations du régime général de la sécurité sociale a été rapportée au 1<sup>er</sup> février 1981. Il lui demande si elle ne pense pas qu'il y a là une anomalie et que l'abolition du décret du 20 novembre 1980 s'impose.

*Société d'agence et de diffusion : fonctionnement.*

2527. — 29 octobre 1981. — **M. Marc Bœuf** attire l'attention de **M. le ministre du commerce et de l'artisanat** sur les problèmes de livraisons des produits de la Société d'agence et de diffusion. Celle-ci a actuellement le monopole de la distribution des journaux et magazines. Non seulement elle fait payer d'avance les produits livrés à ses détaillants, mais encore elle livre des produits à sa discrétion, en ne tenant pas compte des modifications de service. Il lui demande d'intervenir auprès de cette société afin de remédier aux dispositions actuelles qu'elle a prises.

*Politique de la santé : mesures.*

2528. — 29 octobre 1981. — **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **M. le ministre de la santé** quelles mesures inégalitaires il envisage de prendre dans le domaine de la santé pour tendre à l'égalité comme il l'a annoncé lors de sa conférence de presse du 22 octobre. Ne croit-il pas que tous les Français sont égaux devant la douleur, la maladie et la mort.

*Marché des objets d'art : mesures.*

2529. — 29 octobre 1981. — **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **M. le ministre de la culture** s'il a été consulté par son collègue ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, au sujet des mesures que ce dernier envisage de

prendre contre le marché des objets d'art. Ces dispositions ne correspondent en tout cas nullement à la politique qu'avait définie le ministre de la culture, devant la commission des affaires culturelles du Sénat.

*Disparition des services de la sécurité militaire : motifs.*

2530. — 29 octobre 1981. — **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **M. le ministre de la défense** quelles sont les raisons « politiques et morales » qui justifient selon lui la disparition des services de la sécurité militaire. Devant les menaces que font courir les diverses formes du terrorisme international, ne prend-il pas un risque inutile pour la sécurité de nos forces armées.

*Retraitement et stockage des matières nucléaires : composition de la commission.*

2531. — 29 octobre 1981. — **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **M. le ministre de l'industrie** quelle sera la composition de la commission, dont il envisage la création, pour l'étude des problèmes que posent le retraitement et le stockage des matières nucléaires.

*Départs à la retraite anticipée : coût pour la sécurité sociale.*

2532. — 29 octobre 1981. — **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **M. le ministre de la solidarité nationale** à combien peut être évaluée la perte de recettes pour la sécurité sociale provoquée par les départs à la retraite anticipée, tel que le prévoit le programme des contrats de solidarité.

*Majoration exceptionnelle de l'impôt : nombre d'avis expédiés.*

2533. — 29 octobre 1981. — **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget**, combien d'avis d'imposition relatifs à la majoration exceptionnelle de l'impôt sur le revenu ont été envoyés aux contribuables.

*Télévision : liberté d'expression.*

2534. — 29 octobre 1981. — **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **M. le ministre de la communication** sur quels critères la télévision donne ou refuse la parole. Après l'étonnante émission des derniers dossiers de l'écran, après certaines séquences des journaux télévisés de cette semaine, un discrédit profond a été jeté sur la crédibilité de la nouvelle télévision.

*Déficit du budget pour 1982.*

2535. — 29 octobre 1981. — **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget**, s'il est exact que parmi les hypothèses d'application du budget pour 1982 étudiées par ses services, la possibilité d'un déficit de deux cent milliards a été envisagée.

*Formation des instituteurs.*

2536. — 29 octobre 1981. — **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **M. le ministre de l'éducation nationale** de lui faire connaître les nouvelles dispositions qu'il envisage concernant la formation des instituteurs.

*Introduction des sciences naturelles en seconde : crédits.*

2537. — 29 octobre 1981. — **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **M. le ministre de l'éducation nationale** comment a été mise en place l'introduction des sciences naturelles en seconde. Comment ont été utilisés les crédits dégagés par le collectif budgétaire.

*Formation continue des professeurs de collège.*

2538. — 29 octobre 1981. — **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **M. le ministre de l'éducation nationale** quelles sont les dispositions qu'il a prises pour faciliter la formation continue des professeurs de collège.

*Difficultés scolaires : solution pédagogique.*

2539. — 29 octobre 1981. — Le nombre des élèves qui rencontrent des difficultés scolaires sérieuses progresse régulièrement. **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **M. le ministre de l'éducation nationale** quelles mesures il propose pour améliorer cette situation. Seule une pédagogie appropriée et des programmes adaptés devraient apporter des solutions.

*Protection et défense des ormes.*

2540. — 29 octobre 1981. — **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **Mme le ministre de l'agriculture** quelles mesures elle envisage pour que son département participe à la lutte pour la protection et la défense des ormes. Le dépérissement de cet arbre prend dans notre pays une importance très grave. Depuis trois ans, la maladie qui l'attaque ne cesse de progresser.

*Prêts pour l'accession à la propriété : attribution.*

2541. — 29 octobre 1981. — **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **M. le ministre de l'urbanisme et du logement** si les prêts pour l'accession à la propriété prévus dans le cadre du budget 1982 pourront être utilisés dans leur totalité. Les candidats à l'accession à la propriété constatent qu'il devient plus difficile d'acquérir une maison individuelle ou un appartement, parce que les mensualités qui doivent être réglées pour rembourser les prêts augmentent plus vite que le coût de la vie.

*Nationalisation de Paribas : indemnisation.*

2542. — 29 octobre 1981. — **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **M. le ministre de l'économie et des finances** s'il est vrai que l'O.P.E. tentée sur une filiale suisse de la Banque de Paris se ferait sur une base équivalente à deux milliards et demi de francs français. Dans l'évaluation des avoirs de cette banque, cette filiale représentait le dixième du total, or le Gouvernement français souhaite nationaliser le groupe Paribas moyennant un versement de trois milliards et demi de francs français. Si ces chiffres sont exacts il apparaîtrait que le Gouvernement achèterait pour trois milliards et demi un ensemble que le marché international évalue à vingt-cinq milliards.

*Liberté des prix du carburant.*

2543. — 29 octobre 1981. — **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **M. le ministre de l'économie et des finances** s'il ne juge pas le moment venu de rendre la liberté des prix du carburant. La diminution de la consommation dans le monde et l'évolution des conditions du marché pétrolier devraient créer une situation plus favorable.

*Ouverture de la recherche aux jeunes.*

2544. — 29 octobre 1981. — Un groupe de travail du comité de la recherche pour le VII<sup>e</sup> Plan préconisait d'ouvrir la recherche aux jeunes. **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **M. le ministre d'Etat, ministre de la recherche et de la technologie**, quelles sont les mesures qu'il envisage de prendre en relation avec le ministre de l'éducation nationale pour favoriser cette politique.

*Ingérence dans les affaires intérieures d'un pays étranger.*

2545. — 29 octobre 1981. — **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **M. le ministre des relations extérieures** s'il ne juge pas inopportun l'intervention d'un parti politique français dans les affaires intérieures d'un Etat d'Amérique latine et s'il ne croit pas utile de rappeler aux dirigeants de ce parti la nécessité d'une certaine réserve, de nature à faciliter la politique étrangère de notre pays.

*Etablissements d'enseignement agricole privé : difficultés financières.*

2546. — 29 octobre 1981. — **M. Jean-François Pintat** attire l'attention de **Mme le ministre de l'agriculture** sur les difficultés des établissements d'enseignement agricole privé en raison d'informations précises, sur la dotation budgétaire qui leur sera attribuée pour 1981. En l'absence d'avance de trésorerie suffisante de nombreux établissements risquent de ne plus pouvoir assurer la rémunération des enseignants dans les prochains mois. Il lui demande de lui préciser les dispositions qu'elle entend prendre pour remédier rapidement à cette grave situation.

*Collectivités locales : récupération de la T. V. A.*

2547. — 29 octobre 1981. — **M. Jean-François Pintat** attire l'attention de **M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation**, sur les inconvénients pour les finances communales présentés par le décalage, d'ordre technique, de deux ans qui intervient généralement entre la dépense pour des travaux d'investissements et le remboursement aux communes au titre du fonds de compensation de la T.V.A. Du fait de l'érosion monétaire cette recette est fortement dévaluée lors de son versement. Il lui demande de lui préciser la nature des différentes formules actuellement à l'étude pour pallier cette situation.

*Politique agricole commune.*

2548. — 29 octobre 1981. — **M. Jean-François Pintat** expose à **Mme le ministre de l'agriculture** le problème de démantèlement des montants compensatoires positifs des pays à monnaie forte (deutsche Mark, florin) après la dévaluation du franc. Ces montants compensatoires constituent un handicap pour l'agriculture française par rapport à celle d'autres pays européens qui bénéficient ainsi de subventions pour l'exportation de leurs produits vers la France. Il lui demande de lui préciser les mesures qu'elle compte prendre pour pallier cette situation et aboutir au démantèlement de ces montants compensatoires positifs.

*Politique agricole commune : prix.*

2549. — 29 octobre 1981. — **M. Jean-François Pintat** appelle l'attention de **Mme le ministre de l'agriculture** sur la décision du Gouvernement d'augmenter les prix agricoles de 1,5 p. 100 à la suite de la dévaluation du franc et de la réévaluation du deutsche Mark et du florin. Il lui demande de lui préciser les raisons pour lesquelles les prix agricoles n'ont pas été relevés de 3 p. 100, ce qui aurait contribué au rattrapage du niveau général des prix.

*Enseignement agricole : attributions ministérielles.*

2550. — 29 octobre 1981. — **M. Jean-Louis Pintat** attire l'attention de **Mme le ministre de l'agriculture** sur le projet de rattacher la formation professionnelle agricole au ministère de l'éducation. Les établissements d'enseignement agricole présentaient, outre l'avantage de leur dimension raisonnable, celui de grouper une exploitation agricole, ce qui permettait de suivre sur le terrain les efforts de l'enseignement théorique et de placer les élèves devant les réalités concrètes. La modification de cet enseignement risque de pénaliser la profession agricole car elle n'apporterait plus, semble-t-il, une véritable formation au métier. Il lui demande de lui préciser ses objectifs dans ce domaine.

*Tarifs des autoroutes.*

2551. — 29 octobre 1981. — **M. Francis Palmero** expose à **M. le ministre d'Etat, ministre des transports**, que l'incertitude qui existe en permanence sur la fixation des tarifs des autoroutes place les sociétés d'exploitation dans les plus grandes difficultés pour la recherche des emprunts qui leur sont nécessaires, notamment pour combler les déficits résultant du retard dans l'augmentation desdits tarifs. Il lui demande s'il n'estime pas logique au début de chaque année de faire connaître l'augmentation admise car lorsque la décision intervient au printemps ou comme cette année le 7 septembre les possibilités d'emprunts sont déjà épuisées.

*Eau courante : toxicité.*

2552. — 29 octobre 1981. — **M. Francis Palmero** expose à **Mme le ministre de la consommation** que, entre 1 et 4 p. 100 de la population française, soit 500 000 à 2 millions de personnes, reçoit l'eau utilisée dans les foyers fortement chargée en nitrates et donc toxique au moins pour la santé des nourrissons et des femmes enceintes. Il lui demande si sur la base de l'enquête ouverte par le ministère de la santé à ce sujet elle pourra proposer des solutions notamment par l'emploi d'acide acétique.

*Retraités monégasques : cotisations sociales.*

2553. — 29 octobre 1981. — **M. Francis Palmero** attire l'attention de **M. le ministre des relations extérieures** sur la situation de retraités monégasques et de personnes titulaires du certificat de domicile qui ont dû subir un prélèvement à la source de 1,5 p. 100 du montant de leur retraite en application de la loi française n° 79-1129 du 28 décembre 1979 portant diverses mesures de financement propres à la résorption du déficit de la sécurité sociale. Alors qu'une telle mesure ne devrait pas concerner les retraités domiciliés à Monaco puisqu'en application des conventions franco-monégasques ils ne perçoivent leurs prestations maladies que de la seule caisse de compensation des services sociaux de Monaco ou du service des prestations médicales de l'Etat monégasque et qu'ils ne bénéficient d'une retraite d'origine française que pour des activités uniquement exercées en principauté de Monaco. Il estime qu'il n'est pas équitable que les retraités de Monaco soient frappés d'une taxe française alors que bon nombre de retraités bénéficient en France d'exonération de cette taxe en application de certaines modalités du décret du 20 novembre 1980. Il lui demande de vouloir bien rechercher une solution satisfaisante pour régler ce problème.

*Remises perçues par certains fonctionnaires : régime fiscal.*

2554. — 29 octobre 1981. — **M. Raymond Dumont** demande à **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget**, de bien vouloir lui préciser ses intentions en ce qui concerne le régime fiscal applicable aux remises perçues par certains fonctionnaires, notamment les receveurs des P.T.T., sur le placement des bons et titres d'emprunts.

*Imposition des intérêts des bons du Trésor : modifications.*

2555. — 29 octobre 1981. — **M. Raymond Dumont** demande à **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget**, de bien vouloir lui préciser quelles modifications il entend apporter à l'imposition des intérêts des bons du Trésor.

*Services du Trésor du Pas-de-Calais : recrutement en 1982.*

2556. — 29 octobre 1981. — **M. Raymond Dumont** attire l'attention de **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget**, sur la situation suivante : il est maintenant reconnu que les départements du Nord et du Pas-de-Calais disposent, proportionnellement à leur population, d'un nombre de fonctionnaires inférieur à la moyenne nationale ; c'est le cas, en particulier, en ce qui concerne les services du Trésor. De source syndicale, ce déficit se chiffrerait à environ cent vingt agents pour le seul département du Pas-de-Calais. Il lui demande quel est le nombre d'emplois qu'il entend créer dans les services du Trésor de ce département au titre de la loi de finances pour 1982, en tenant compte du nécessaire rattrapage auquel il est fait allusion précédemment.

*Situation de l'école normale supérieure de Fontenay-aux-Roses.*

2557. — 29 octobre 1981. — **Mme Danielle Bidard** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation nationale** sur la situation de l'école normale supérieure de Fontenay-aux-Roses. Sous le gouvernement précédent, le transfert autoritaire avait été décidé contre l'avis de l'ensemble des personnels et des étudiants qui s'étaient mobilisés pour l'empêcher. Reprenant leurs argumentations détaillées, des interventions parlementaires avaient souligné les conséquences néfastes d'une telle mesure. La nécessité d'implanter des formations de haut niveau dans la région Rhône-Alpes ne doit pas se faire au détriment du potentiel de la région parisienne. L'une et l'autre région doivent voir s'accroître les structures d'enseignement, de recherche, de formation des maîtres dont elles ont besoin pour leur développement harmonieux. Depuis la rentrée, des informations font craindre aux intéressés le maintien de la décision du transfert. La concertation est curieusement menée. On sollicite leur appréciation sur les conditions d'accueil alors qu'on connaît leur opposition de principe au projet. Le ministère de l'éducation nationale a suscité une vaste réflexion sur la formation des maîtres et le rôle nouveau des enseignements supérieurs. Le devenir des écoles normales supérieures s'inscrit dans cette réflexion en cours. Elle lui demande de bien vouloir surseoir à toute décision de transfert afin de réexaminer le dossier dans l'optique d'une sauvegarde des potentiels existants et d'une véritable concertation avec l'ensemble des intéressés.

*Publicité télévisée : répartition de la taxe additionnelle.*

2558. — 29 octobre 1981. — **M. Serge Mathieu** expose à **M. le ministre de la communication** que son attention a été appelée sur le projet qui lui est prêté d'instituer à la charge des entreprises faisant appel à la publicité télévisée une taxe additionnelle dont le produit serait versé aux quotidiens nationaux à faibles ressources publicitaires. Il lui demande, d'une part, suivant quels critères il envisage de répartir les sommes ainsi collectées et, d'autre part, s'il ne craint pas d'éloigner de la publicité télévisée — privant ainsi d'une partie de leurs ressources les chaînes de télévision — bon nombre d'annonceurs peu soucieux de subventionner indirectement des organes de presse dont ils ne partagent pas l'idéologie.

*Augmentation de la taxe professionnelle : limite.*

2559. — 29 octobre 1981. — **M. Hubert Martin** demande à **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget**, quelles dispositions il compte prendre pour limiter l'augmentation de la taxe professionnelle qui, dans certains cas, risque d'être considérable du fait, en particulier, de l'application des mesures de « sortie » du régime transitoire prévues par la dernière loi portant aménagement de la fiscalité directe locale.

*P. M. E. : assistance technique.*

2560. — 29 octobre 1981. — **M. Hubert Martin** demande à **M. le ministre de l'économie et des finances** s'il n'estime pas opportun, dans le cadre de la politique de décentralisation, de renforcer, au niveau du département et de la région, l'assistance technique et juridique aux petites et moyennes entreprises ainsi qu'aux coopératives agricoles, susceptibles d'exporter. Cette aide pourrait porter aussi bien sur une diffusion plus large des appels d'offres, notamment ceux des marchés publics étrangers, accessibles désormais aux entreprises françaises, à la suite de la mise en application des accords signés dans le cadre du G. A. T. T. et de la C. E. E. que sur une meilleure connaissance des réglementations économiques étrangères. La réalisation d'un tel projet supposerait que les agents de la direction générale de la concurrence et de la consommation et notamment ceux relevant des services extérieurs puissent bénéficier de détachements de formation et de perfectionnement auprès des postes d'expansion économique implantés dans les pays avec lesquels les échanges sont appelés à se développer.