

# SÉNAT

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

### JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS  
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.  
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :  
STANDARD : (1) 40-58-75-00  
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

## COMPTE RENDU INTÉGRAL

13<sup>e</sup> SÉANCE

**Séance du mercredi 24 octobre 1990**

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY

1. **Procès-verbal** (p. 2977).
2. **Rappels du règlement** (p. 2977).  
MM. Michel Dreyfus-Schmidt, le président.  
MM. Emmanuel Hamel, le président.
3. **Démission d'un secrétaire du Sénat** (p. 2978).
4. **Dépôt d'un rapport du Gouvernement** (p. 2978).
5. **Renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux. - Rejet d'un projet de loi déclaré d'urgence** (p. 2978).  
Discussion générale : MM. Philippe Marchand, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur ; Jacques Sourdille, rapporteur de la commission des lois ; Paul Girod, Henri Collard, Pierre Dumas, Alain Dufaut, Georges Gruillot, Paul Masson, Pierre Joxe, ministre de l'intérieur ; Henri Collette, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Blaizot, Jean Cluzel, Albert Vecten, Jacques Machet, Guy Allouche, Jean-Paul Bataille, Guy Cabanel, Louis Virapoullé, André-Georges Voisin.  
Clôture de la discussion générale.  
*Suspension et reprise de la séance* (p. 3003)  
MM. le ministre, Paul Girod.  
Question préalable (p. 3006)  
Motion n° 1 de la commission. - MM. le rapporteur, Albert Ramassamy. - Adoption, par scrutin public, de la motion entraînant le rejet du projet de loi.
6. **Nomination de membres d'une commission mixte paritaire** (p. 3009).
7. **Fonction publique territoriale. - Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence** (p. 3009).  
Discussion générale : M. Philippe Marchand, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur.
8. **Communication du Gouvernement** (p. 3013).
9. **Fonction publique territoriale. - Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence** (p. 3013).  
Discussion générale (*suite*) : MM. Germain Authié, rapporteur de la commission des lois ; Robert Pagès.
10. **Modification de l'ordre du jour** (p. 3016).
11. **Fonction publique territoriale. - Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence** (p. 3016).  
Discussion générale (*suite*) : MM. Robert Laucournet, Aubert Garcia, René Régnault, Albert Vecten, Jacques Habert, le ministre.  
Clôture de la discussion générale.  
Renvoi de la suite de la discussion.
12. **Renvoi pour avis** (p. 3021).
13. **Dépôt d'une proposition de loi** (p. 3021).
14. **Ordre du jour** (p. 3021).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY, vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

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

1

## PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

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

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

2

## RAPPELS AU RÈGLEMENT

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Monsieur le président, mon rappel au règlement se fonde sur le deuxième alinéa de l'article 15 de notre règlement, qui prévoit que, s'agissant des réunions de commission, un commissaire peut déléguer son droit de vote à un autre membre de la commission « lorsqu'il se trouve dans l'un des cas énumérés à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote ».

Je rappelle au Sénat - qui ne l'ignore pas - que les cas limitativement prévus par l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 sont les suivants :

« 1<sup>o</sup> Maladie, accident ou événement familial grave empêchant le parlementaire de se déplacer ;

« 2<sup>o</sup> Mission temporaire confiée par le Gouvernement ;

« 3<sup>o</sup> Service militaire accompli en temps de paix ou en temps de guerre ;

« 4<sup>o</sup> Participation aux travaux des assemblées internationales en vertu d'une désignation faite par l'Assemblée nationale ou le Sénat ;

« 5<sup>o</sup> En cas de session extraordinaire, absence de la métropole ;

« 6<sup>o</sup> Cas de force majeure appréciés par décision des bureaux des assemblées. »

La commission des lois s'est réunie hier matin et ce matin en séance publique ; sans doute siégera-t-elle encore, selon la même procédure, mardi et mercredi de la semaine prochaine.

Ce matin, cinq de nos collègues avaient donné un pouvoir, qui a été utilisé pour voter sur des amendements extrêmement discutés, les avis dépassant très largement les limites habituelles des groupes.

Ces collègues - j'ai prévenu que je le demanderais par un rappel au règlement - qui ne sont pas en mission, sont-ils malades ? Nous aimerions avoir de leurs nouvelles ! L'un d'eux a été très vite guéri, puisqu'il est arrivé pendant que la commission siégeait...

**M. Charles Pasqua.** Il y a des miracles. (*Sourires.*)

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Bien sûr ! Nous aimerions savoir ce qui est arrivé aux quatre autres, si cela est possible. Je précise, en effet, qu'il est tout à fait inutile que nous passions de longues heures à discuter de notre règlement et à le modifier si nous ne le respectons pas et si nous ne respectons pas non plus une ordonnance organique !

Ce point me paraît très important. Je l'ai exposé en commission et je saisis l'occasion de le faire rebondir en séance publique, car il est temps que ne puissent pas prendre part au vote - sauf cas exceptionnels prévus par l'ordonnance que je viens de citer - des collègues qui n'ont pas assisté à la discussion sur les amendements, laquelle les aurait éclairés et leur aurait permis de se faire une opinion personnelle, que leurs mandataires ne peuvent connaître.

**M. le président.** Monsieur Dreyfus-Schmidt, je voudrais d'abord vous dire que votre rappel au règlement n'a pas été fait pour me surprendre puisque, ayant siégé toute la matinée avec vous en séance publique de la commission des lois, je vous ai entendu poser cette même question. J'ai entendu aussi M. le président de la commission des lois vous répondre que le problème que vous posiez n'était pas de la compétence de la commission. Je vous ai alors entendu annoncer que vous feriez, en séance publique, le rappel au règlement auquel vous venez de vous livrer.

D'abord, tout le monde a bien compris que vous vous félicitez du rétablissement rapide de celui de nos collègues qui était revenu très vite en commission. Peu importe son nom ; ce qui importait, c'était que vous vous félicitiez avec nous tous du rétablissement de sa santé ! (*Sourires.*)

Cela dit, vous venez de souligner que vous aviez décidé de « faire rebondir » la question en séance publique. Moi, je vais vous demander de la faire rebondir une fois encore et devant le bureau du Sénat. En effet, parmi les cas que vous avez énumérés, et qui ne me paraissent pas répondre à la situation, seul le dernier, le cas de force majeure, figurait sur les pouvoirs émis ce matin. Or le règlement précise : « cas de force majeure, par décision du bureau du Sénat ».

Si le bureau du Sénat ou, mieux, ceux qui ont en l'occurrence la charge d'officier pour son compte ont commis une erreur quelconque, c'est donc, à l'évidence, le bureau du Sénat qu'il faut en saisir. Et puisque vous avez, comme moi, le privilège - que dis-je ? l'honneur ! - d'y appartenir en tant que vice-président de notre Haute Assemblée, je ne doute pas que, lors de la prochaine séance du bureau, vous ferez rebondir une fois encore votre question et, si vous deviez oublier de le faire, je me permettrais de vous le rappeler. Voilà tout ce que je peux vous dire pour l'instant.

**M. Emmanuel Hamel.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

**M. Emmanuel Hamel.** Monsieur le président, je n'ai pas le talent de M. Dreyfus-Schmidt, mais j'espère quand même être entendu !

Ce n'est pas la première fois que je fais ce rappel au règlement, mais, actuellement, se déroule le congrès des maires de France. Or, nombreux sont ceux qui viennent dans les tribunes pour assister à nos travaux et qui pourraient penser, à voir cet hémicycle, que l'absentéisme continue d'être pratiqué au Sénat.

Ce qu'il faut savoir, c'est que nous sommes obligés d'être absents si nous voulons appliquer le règlement.

Hier, pendant qu'était examiné un projet de loi concernant la sécurité sociale, la commission des finances entendait le ministre chargé du budget. Or, de par le règlement, nous devons être présents en commission lorsqu'elle se réunit. Donc, nous n'avons pu assister, nous, membres de la commission des finances, à la séance publique qui s'est déroulée hier après-midi.

Aujourd'hui, malgré l'intérêt du problème qui va être débattu, les membres de la commission des finances vont être obligés de quitter à nouveau l'hémicycle, car ils doivent auditionner le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Je ne serai jamais président de cette vénérable maison, mon cri est sans doute sans importance, mais je déplore que nos travaux soient organisés de telle sorte que nous ne puissions pas assumer les devoirs qui nous incombent du fait de notre mandat. Je le déplore d'autant plus que, ainsi que l'a rappelé, avec tout son talent, M. Dreyfus-Schmidt, nous avons passé plusieurs jours à méditer une amélioration du règlement qui permettrait de donner au Sénat une meilleure image. Or, nous sommes obligés de continuer à donner une image qui ne reflète pas la réalité, parce que la concomitance des travaux des commissions et de la séance publique nous contraint à l'absentéisme. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste et du R.D.E., ainsi que sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** Monsieur Hamel, votre rappel au règlement n'est pas fait, lui non plus, pour me surprendre puisque, voilà trois semaines, me trouvant d'ailleurs ce jour-là à mon banc, je vous ai entendu procéder à un rappel au règlement tout à fait semblable.

Je comprends bien que vous réitériez votre propos alors que bon nombre de nos maires sont dans les tribunes, venus à Paris pour assister au congrès des maires de France, et qu'ils pourraient s'étonner, en effet, de constater des absences sur nos travées. Mais les maires nous connaissent assez, me semble-t-il, pour savoir que nous sommes au Sénat et que, si nous ne sommes pas dans l'hémicycle, c'est que nous sommes appelés ailleurs dans cette maison. Je signale à cet égard que trois commissions siègent actuellement, celles des finances, des affaires étrangères et des affaires culturelles.

Cela dit, monsieur Hamel, sur le plan technique, je vous rappellerai qu'il existe une conférence des présidents, laquelle entend le Gouvernement lui faire ses propositions d'inscription à l'ordre du jour. Quand je dis « propositions », c'est un euphémisme charmant, car, en vertu de l'article 48 de la Constitution, le Gouvernement a le droit d'inscrire à l'ordre du jour prioritaire les textes qu'il désire, dans l'ordre où il le désire.

Bien entendu, la conférence des présidents est composée des présidents de groupes et des vice-présidents du Sénat, mais aussi des présidents de commissions. Le président de la commission des finances assiste donc à ses délibérations. A lui, ensuite, d'organiser l'emploi du temps de sa commission en fonction des décisions prises par la conférence des présidents. S'il prévoit une réunion de la commission pendant une séance publique, c'est, à l'évidence, parce qu'il ne peut pas faire autrement.

On ne peut d'ailleurs pas prétendre qu'il n'y aura jamais de réunion de commission pendant une séance publique. Voilà trente et un ans que je siége au Sénat - je fais appel ici à tous ceux qui ont une certaine ancienneté - et je puis vous assurer que cela est matériellement impossible, surtout, monsieur Hamel - vous en êtes l'un des membres les plus actifs et les plus distingués - pour la commission des finances pendant la session budgétaire !

Par conséquent, je crains que vous ne deviez faire votre deuil de toute espèce de réforme du règlement qui prévoirait qu'aucune commission n'a le droit de se réunir pendant la séance publique. C'est malheureusement fatal ! Je comprends que, du fait de la grande conscience que chacun vous reconnaît, vous en éprouviez une certaine souffrance et que vous ressentiez mal d'avoir à choisir entre les travaux de la commission et ceux de la séance publique. Je vous en donne acte, mais il faut bien que l'ensemble du travail parlementaire se fasse et que, pendant que les commissions préparent le travail des séances publiques ultérieures, la séance publique examine les textes que les commissions ont préalablement étudiés à cette fin.

Je crois qu'il n'est, hélas ! pas possible de faire autrement,...

**M. Emmanuel Hamel.** C'est bien malheureux !

**Mme Hélène Luc.** Ce n'est pas du travail sérieux !

**M. le président.** ... si regrettable que cela puisse être.

**M. Charles Pasqua.** Au fait ! (*Sourires.*)

**M. le président.** Mais, mon cher collègue, moi, je ne demande pas mieux, depuis le début de cette séance, que d'aller au fait. Ce n'est tout de même pas moi que vous allez accuser de retarder nos travaux ! Moi, je n'ai jamais demandé la parole pour un rappel au règlement !

3

### DÉMISSION D'UN SECRÉTAIRE DU SÉNAT

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu une lettre par laquelle M. Marcel Daunay lui fait connaître qu'il se démet de ses fonctions de secrétaire du Sénat.

Acte est donné de cette démission.

4

### DÉPÔT D'UN RAPPORT DU GOUVERNEMENT

**M. le président.** J'informe le Sénat que M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre un rapport sur la gestion en 1989 des crédits du fonds national pour le développement du sport, établi en application de l'article 43 de la loi de finances pour 1990.

Acte est donné du dépôt de ce rapport.

5

### RENOUVELLEMENTS DES CONSEILS GÉNÉRAUX ET DES CONSEILS RÉGIONAUX

#### Rejet d'un projet de loi déclaré d'urgence

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 10, 1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux. (Rapport n° 51 [1990-1991].)

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur, momentanément retenu à l'Assemblée nationale par la séance de questions au Gouvernement, m'a fait savoir que M. Philippe Marchand, ministre délégué auprès de lui, le remplacerait jusqu'à son arrivée, puis le seconderait.

Je donne donc la parole à M. le ministre délégué. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. Charles Pasqua.** Vous avez raison d'applaudir avant ! (*Sourires.*)

**M. Philippe Marchand, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur.** Mesdames, messieurs les sénateurs, comme vient de l'indiquer M. le président, M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur, est retenu à l'Assemblée nationale par les questions au Gouvernement. Vous le pardonneriez d'avoir demandé à son ministre délégué d'ouvrir ce débat.

**Mme Hélène Luc.** C'est tout de même ennuyeux.

**M. Philippe Marchand, ministre délégué.** Madame, j'essaierai de ne pas être ennuyeux. Je serai très bref.

**Mme Hélène Luc.** Je ne dis pas cela pour vous. C'est ennuyeux au regard de l'importance du texte.

**M. Charles Pasqua.** Laissez parler le ministre !

**M. Philippe Marchand, ministre délégué.** Je vous ferai une confiance. Pour des raisons évidentes, j'ai cessé toute activité professionnelle voilà quelques mois. Jusqu'alors, il m'arrivait de plaider. Je dois avouer que, si j'avais eu à plaider une cause - cela n'a jamais été le cas - alors que le juge aurait déjà fait connaître son opinion, je n'aurais pas été très long.

Ayant lu la motion rédigée par la commission des lois, j'essaierai d'être à la fois bref et complet. (*MM. Vidal et Tardy applaudissent.*)

Le projet de loi qui vous est soumis, mesdames, messieurs les sénateurs, résulte d'une longue réflexion qui a été engagée dès le mois de juillet 1988 et qui a donné lieu à la consultation de tous les groupes politiques, y compris dans votre assemblée.

Ce texte simple s'articule autour de deux mesures permanentes et d'un dispositif transitoire.

Les deux mesures permanentes, qui sont l'essentiel, sont, d'une part, le passage à un système de renouvellement général des conseils généraux tous les six ans, alors qu'on sait, ici mieux qu'ailleurs, qu'ils sont actuellement renouvelés par moitié tous les trois ans, et, d'autre part, le regroupement des élections cantonales et des élections régionales. Il ne s'agit de rien de plus, mesdames, messieurs les sénateurs.

Ce gouvernement doit être jugé comme tout gouvernement, c'est-à-dire sur les projets de loi qui sont présentés, et non pas sur certaines arrière-pensées qu'on pourrait lui prêter.

**M. André Rouvière.** Très bien !

**M. Philippe Marchand, ministre délégué.** Mesdames, messieurs les sénateurs, les motivations de ces deux mesures permanentes sont différentes.

Le regroupement des élections cantonales et des élections régionales a pour objectif exclusif de lutter quelque peu contre l'abstention.

Le renouvellement d'ensemble des conseils généraux s'appuie aussi sur des considérations relatives à la permanence des administrations départementales.

Comme le ministre de l'intérieur, M. Pierre Joxe, l'a dit récemment à l'Assemblée nationale, l'abstention ne s'explique certainement pas par le fait que les Français seraient si amoureux de leurs fins de semaine qu'ils ne voudraient plus les sacrifier à l'accomplissement de leur devoir électoral, encore que, marginalement, cela puisse exister.

En revanche, il est certain que la multiplication des scrutins génère un climat de campagne électorale plus ou moins permanent, qui donne du débat politique une vision faussée, parfois caricaturale.

Il n'est qu'un seul moyen pour restaurer quelque peu la sérénité du débat politique, c'est de diminuer la fréquence des consultations électorales.

Deux hypothèses sont alors possibles. L'une, qu'il convient d'écarter, consisterait à supprimer certaines élections. L'autre, qui doit être retenue, passe par le regroupement des élections. Je ne prétends pas que cette solution soit une panacée.

L'abstention a, en effet, bien d'autres causes que la fréquence des élections et le climat de campagne permanent.

En outre, il faut une certaine audace pour soutenir que le regroupement des élections cantonales et régionales pourrait avoir pour effet d'augmenter l'abstention en provoquant une confusion chez les électeurs.

Cette appréciation, pour être intéressante, a au moins le mérite de l'originalité, mais elle ne nous paraît pas fondée.

Le regroupement des deux séries actuelles en une seule pour l'élection des conseillers généraux procède de considérations relatives à l'abstention et à l'administration des départements.

S'agissant de l'abstention, je ferai deux observations.

En premier lieu, l'abstention est plus importante lors des élections cantonales que lors des autres élections.

**M. Paul Séramy.** Ce n'est pas vrai !

**M. Philippe Marchand, ministre délégué.** En second lieu, elle est nettement plus forte, pour les élections cantonales, en ville qu'en zone rurale.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Cela, c'est vrai !

**M. Philippe Marchand, ministre délégué.** Nous en tirons deux conclusions, qui militent dans le même sens.

Si les élections cantonales mobilisent moins que les autres élections, c'est qu'elles constituent certainement un moindre enjeu politique aux yeux des électeurs, notamment lorsqu'il s'agit de demi-renouvellements triennaux et non d'élections générales.

Si les zones urbaines se mobilisent moins que les autres, c'est que les cantons urbains correspondent moins à une réalité que les cantons ruraux. Ce sont souvent, en effet, de pures abstractions, de simples circonscriptions électorales sans contenu sociologique.

Je prendrai un exemple que nous connaissons tous. Comment faire admettre facilement aux habitants de nos villes que, d'un côté d'une rue, on vote, alors que, de l'autre, on ne vote pas ?

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est exact !

**M. Philippe Marchand, ministre délégué.** Pour remédier à une telle situation, l'élection tous les six ans est la seule solution efficace.

En ce qui concerne, maintenant, l'administration des départements, le fait est qu'elle est remise en cause tous les trois ans. Ainsi, entre 1976 et 1988, certains départements ont changé trois fois, voire quatre, d'orientation politique et de majorité. Si, avant la décentralisation, ce changement était d'une importance très limitée, il n'en est plus de même aujourd'hui.

Avec le renouvellement triennal, on observe que, quelques mois avant l'élection et quelques mois après, les départements « tournent au ralenti », parce que le président du conseil général et les conseillers généraux sont retenus, d'abord, par la campagne électorale, puis, après les élections, par la mise en place d'un nouveau bureau, qui prend un certain temps. (*Murmures sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

Ces considérations nous ont conduits à préconiser, dès 1988, à l'époque, sans rencontrer une véritable opposition de principe, le regroupement des deux séries de d'élections cantonales en une seule.

Or, nous constatons que la commission des lois repousse ce principe, non pas parce que ce dernier est mauvais, ni parce que, pour telle ou telle raison tenant à la qualité de l'administration, le maintien du système actuel serait préférable.

Elle est contre le renouvellement général des conseils généraux tous les six ans - si j'ai bien lu la motion - parce que cette solution pourrait faciliter le remplacement du régime électoral applicable aux départements par un autre.

Sur ce point, M. le ministre de l'intérieur a été extrêmement précis. Il viendra vous le confirmer tout à l'heure. Il n'est absolument pas question, pour le Gouvernement, de changer le mode de scrutin aux élections cantonales.

Que dire face à l'argument soutenu dans cette motion ? Je me bornerai à inviter ceux qui l'auraient oublié à ne pas méconnaître la réalité. Le jour où un gouvernement aura imaginé - est-ce la quadrature du cercle ? Je n'en sais rien - un bon système électoral conciliant à la fois, dans chaque département, l'égalité du suffrage et l'enracinement des élus dans des circonscriptions sociologiquement significatives, le jour où il sera décidé à proposer une telle réforme au Parlement, s'il dispose d'une majorité pour l'adopter, ce dispositif pourra donner lieu, si la majorité des députés le veut, à une élection immédiate dans toute la France. Telle est la réalité juridique et politique.

A l'heure actuelle, le Gouvernement propose simplement de regrouper les deux séries d'élections cantonales en une seule pour protéger le mode de scrutin actuel. Véritablement, il est quelque peu dérisoire, je me permets de le dire, de s'y opposer.

J'en viens au dispositif transitoire, en plaidant en quelque sorte le subsidiaire. Si la question préalable est adoptée, il n'y aura pas de discussion sur ce point.

Le dispositif transitoire est le choix de la date pour le renouvellement. Trois possibilités se présentaient.

Regrouper en 1997 en raccourcissant d'un an le mandat des conseillers régionaux à renouveler en 1992 et de trois ans celui des conseillers généraux à renouveler en 1994, cela n'est pas une bonne possibilité.

Regrouper en 1998 en portant à sept ans le mandat des conseillers généraux à élire en 1991 et en réduisant à quatre ans celui des conseillers généraux à élire en 1994, même si cela peut paraître agréable pour ceux qui seraient élus en 1991, cela n'est pas non plus une bonne possibilité.

Le Gouvernement propose de regrouper en 1998, en prolongeant d'un an le mandat des conseillers généraux élus en 1985, ...

**M. Roger Romani.** C'est de la combine !

**M. Philippe Marchand, ministre délégué.** ... qui sont, je l'indique au passage, aux deux tiers des membres de l'opposition, et en réduisant de deux ans le mandat des conseillers généraux à élire en 1994.

C'est cette dernière formule que le Gouvernement a retenue, aux seules fins de disposer, avant la généralisation du regroupement de 1998, d'une expérience-témoin de regroupement en 1994.

C'est un choix technique essentiellement fondé sur la prudence. Ceux qui veulent y voir autre chose se livrent aux joies, réelles, certes, du procès d'intention.

Bref, si j'en crois la commission des lois - j'en terminerai par là, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs - il n'y a pas matière à discuter dans le projet que je vous propose.

J'en conclus que, pour vous, tout va très bien, que le fait que l'on vote trop, comme le prétendent, non seulement l'opinion publique, mais tous ceux qui sont observateurs, une ou deux fois par an en France, c'est bien, que, si, dans les cantons urbains, l'abstention atteint plus de 50 p. 100, c'est bien ! Tel n'est pas le point de vue du Gouvernement.

Le Sénat se prononcera sur ce projet de loi, qui est simple : regrouper les élections cantonales avec les élections régionales et faire en sorte que les conseillers généraux soient élus pour une durée de six ans comme le sont, finalement, les conseillers régionaux et les conseillers municipaux. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

**M. Robert Laucournet.** Attendez, après !

**M. Charles Pasqua.** Là, nous pouvons : M. Sourdille est une valeur sûre !

**M. Jacques Sourdille, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le ministre, vous ne m'avez pas facilité la tâche, car nous attendions de votre part un exposé plus complet, un épiderme moins sensible et une plus grande compréhension des réflexions du Sénat.

Vous avez, dites-vous, présenté ce projet de loi après une longue réflexion. Permettez-moi de vous dire que cette réflexion fut solitaire.

Le dépôt de ce projet de loi a eu lieu trois jours avant la clôture de la session de printemps, le 27 juin dernier. Ce texte n'a été examiné par la commission des lois de l'Assemblée nationale que le 25 septembre. Le deuxième jour de la session, le 3 octobre, à l'Assemblée nationale, il était examiné en urgence.

Parlons sans passion. Cette loi est une loi électorale.

**Un sénateur sur les travées du R.P.R.** Très bien !

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** Il n'y a ni à s'en indigner ni à chercher une connotation péjorative, puisqu'elle porte sur la matière électorale elle-même.

Elle a été transmise à M. le président du Sénat le 3 octobre 1990, pendule arrêtée, après avoir été adoptée par l'Assemblée nationale, dès le deuxième jour de la rentrée parlementaire et en urgence, dans de bien curieuses conditions. Elle a été adoptée dans des conditions particulièrement confuses, disais-je, dont rend compte le *Journal officiel*, à

savoir après un vote à main levée, alors qu'était en cours de dépôt une demande de scrutin public. Au cœur de la nuit, tous les groupes parlementaires de l'opposition de l'Assemblée nationale se sont opposés à cette procédure...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Ainsi, les absents n'ont pas voté !

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** ... qui a donné lieu à plusieurs rappels au règlement.

Cette procédure a par ailleurs été examinée par le bureau de l'Assemblée nationale. Et, si l'on peut en croire la presse, il a été décidé que, désormais, le président de séance devrait demander s'il y a ou non demande de scrutin public pour le vote sur l'ensemble d'un texte.

Mais venons-en à l'examen de ce projet de loi par le Sénat.

La Haute Assemblée, chambre de réflexion, est attachée, par principe et par essence, aux collectivités territoriales, qu'il s'agisse des communes, des départements ou des régions, qui, constitutionnellement, forment son corps électoral.

La Haute Assemblée a été récemment dénigrée et, d'une façon inattendue, on a même pu lire un article intitulé : « Un Sénat, pour quoi faire ? »

Nous allons essayer de démontrer pourquoi ce dénigrement est parallèle à celui qui vise depuis peu les départements. Nous nous contenterons de deux réponses fortes, mes chers collègues.

Voilà deux mois, un sondage portant sur l'estime de nos concitoyens envers les différentes catégories d'élus accordait aux députés 27 p. 100, aux sénateurs 47 p. 100 - soit un peu au-dessous de la moyenne - aux conseillers régionaux 70 p. 100 et aux conseillers généraux 84 p. 100. Sans doute ce sondage est-il injuste ; il est cependant inquiétant car il traduit à tout le moins le sentiment de l'opinion publique, et c'est bien au Sénat qu'il revient de conduire cette réflexion, à l'abri de l'article 49-3.

Voici un deuxième argument en faveur du rôle de notre Sénat dénigré. C'est dans cet hémicycle que trois sujets essentiels ont pu émerger, trois sujets épineux qui sont autant d'oursins dans les doigts du Gouvernement : tout d'abord, l'amnistie de l'argent des campagnes électorales, projet auquel la Haute Assemblée s'est opposée de bout en bout ; ensuite, la saisie de l'argent des trafiquants de drogue, en obligeant au renversement de la preuve autorisée par des conventions internationales, celle-ci étant désormais à la charge des fripons ; enfin, la mise en lumière, par une loi portant sur les nécessités de santé publique, notamment de la lutte contre la transmission des maladies infectieuses et épidémiques dont le sida.

Le Sénat n'a pas à rougir de ses positions et on n'a pas à travestir, comme on vient de le faire, les conditions de sa réflexion. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de l'union centriste et du R.D.E.*)

Puisqu'il s'agit d'une loi électorale, il faut, plus que jamais, apporter des réponses claires. Tel est l'objectif du rapporteur.

Monsieur le ministre de l'intérieur, il ne s'agit pas de faire votre procès.

**M. Charles Pasqua.** Il est absent !

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** M. Joxe a un avis et il l'a rappelé à de multiples occasions. Il croit en effet en la supériorité du scrutin proportionnel. C'est son droit.

Monsieur le ministre, vous jugez anachroniques certains déséquilibres démographiques, beaucoup d'entre nous aussi. Vous êtes pressé par le temps, c'est un constat, puisque les prochaines élections cantonales doivent normalement avoir lieu en mars 1991.

C'est sans procès d'intention à votre égard que nous examinerons, tout d'abord, votre argument reposant sur la lutte contre l'absentéisme, et plus particulièrement celui de 1988, qui est le prétexte du dépôt de ce projet de loi. Nous examinerons ensuite votre remède : le regroupement des élections régionales et départementales.

Mais alors, s'il vous plaît, qu'il n'y ait pas non plus de procès d'intention à l'égard du Sénat, qui sait de quoi il parle.

Il connaît les réalités de la participation des citoyens, tant dans l'histoire électorale de la France que dans les douze pays de la Communauté économique européenne et dans les autres grandes démocraties. La confusion des électeurs s'accroît ; ce n'est pas une crainte vaine. Quant à votre texte, il comporte des points obscurs et nous sentons très bien qu'ils portent sur le sort des départements, alors que le débat n'a été ni entamé ni tranché.

La décentralisation est en marche, monsieur le ministre, elle a besoin de clarté, en particulier, en matière de régime électoral.

Enfin, nous évoquerons brièvement l'adaptation nécessaire de nos échelons administratifs et nos compétences à la construction européenne et, au-delà, à la nécessité d'un contrôle démocratique.

A l'instar de M. le ministre qui a peu insisté sur ce thème dans sa déclaration initiale, je traiterai brièvement du dispositif de ce projet de loi.

Il comporte trois dispositions.

La première porte sur l'unification du mode de renouvellement, assortie de la suppression du demi-renouvellement triennal.

Accordons-nous un temps de réflexion ! La lecture des textes élaboré en 1871, dans une période où la France, abaissée, réfléchissait et mettait en place sa seconde décentralisation, est intéressante. Ce n'est pas par hasard que ces législateurs frappés, comme la France en 1940, ont introduit le demi-renouvellement triennal ! Ils voulaient se mettre à l'abri de mouvements trop importants de politisation. En effet, selon eux, le rôle des conseils généraux était si important pour le bien de la nation qu'ils devaient être un recours possible en cas de catastrophe nationale.

**M. Marc Lauriol.** C'est la loi Tréveneuc.

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** Mais votre projet de loi - il n'y a pas de raison de s'en indigner - instaurerait un mandat de six ans à partir d'une élection unique et des bureaux également élus pour six ans et désormais à la proportionnelle. Singulière stabilité que les présidents de conseils généraux eux-mêmes n'ont pas demandée lors de la réunion en congrès de leur assemblée permanente.

Six ans, c'est long, monsieur le ministre ! Et l'on peut discuter sur l'intérêt du maintien du renouvellement tous les trois ans ou tous les six ans.

La deuxième disposition porte sur un regroupement, baptisé « concomitance », des élections des conseils généraux avec celles des conseils régionaux. Nous examinerons ce qu'il y a de vrai et de faux, voire « confusionnel » dans cette « concomitance ».

Le troisième type de dispositions porte sur les mesures transitoires pour atteindre 1998. Il s'agit, tout d'abord, d'un report du contrat conclu par les électeurs qui avaient élu, en 1985, la moitié des conseillers généraux pour six ans et dont le mandat se terminerait désormais en 1992. Il s'agit ensuite - mais est-ce une *deminutio capitis* ? - de la réduction de la durée des mandats attribués en mars 1994.

Il n'y a pas à insister longtemps devant le peu d'engagement du Gouvernement sur l'arrière-paysage !

Mais venons-en à l'abstention, à cet abstentionnisme auquel on donne souvent une connotation péjorative. Aucune voix, monsieur le ministre, ni au Sénat, ni à l'Assemblée nationale ne s'élèvera pour faire le panégyrique de l'abstention, d'autant que, aux portes de la Communauté européenne, en Europe de l'Est, on a bravé pendant quarante-cinq ans la prison, le goulag, la mort et la fusillade pour gagner ce droit au vote. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de l'union centriste et du R.D.E.*)

Par conséquent, ne dites pas qu'on n'en fait pas assez ou qu'on en fait trop ! Votre argument meurt de lui-même. Ne nous dites pas non plus qu'aller voter une fois par an, c'est trop ! (*Nouveaux applaudissements sur les mêmes travées.*)

Si l'absentéisme est certainement un moins démocratique, l'abstention, reconnaissons-le, reste un droit civique comme un autre. Je dirai même, sans paradoxe - monsieur le ministre, je crois d'ailleurs que vous avez dû en bénéficier - que, dans certaines élections locales, elle est presque un moyen d'expression du suffrage universel, une nuance, voire un hommage indirect pour laisser passer une ou un candidat

estimé pour ses œuvres alors que l'on diverge d'opinion avec lui sur les affaires. (*Très bien ! et applaudissements sur les mêmes travées.*)

Ne poussons pas trop loin ! Toutefois, monsieur le ministre, ne faites pas de cet argument quelque chose de risible, d'autant que chacun de nous a connu, s'il est encore élu, cette façon d'ouvrir la porte.

**M. Claude Estier.** Vive l'abstention !

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** J'apporterai maintenant quelques lumières sur cette abstention de 1988 qui sert de base ou de prétexte.

Monsieur le ministre, ce sont des circonstances exceptionnelles qui ont conduit 15 à 20 p. 100 de plus des électeurs à ne pas aller voter comme d'habitude, deux fois pour des élections présidentielles et deux fois pour des élections législatives, après une dissolution que nous n'avions pas tous demandée, soit quatre fois pour des élections essentielles et tendues. (*M. Michel Dreyfus-Schmidt proteste.*)

Vous comprendrez par conséquent que, dans cette affaire, il n'y ait pas eu la même passion que d'habitude.

Aucune étude sérieuse et objective n'a été réalisée pour permettre d'expliquer ces conditions exceptionnelles. Historiquement, c'est une vieille affaire, cette abstention !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Tout de même !

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** Sous la III<sup>e</sup> République, il y avait 35 p. 100 d'abstentions aux élections cantonales. Au retour de la guerre de 1914-1918, en 1919 et 1920, les taux d'abstention ont dépassé 50 p. 100, montrant que les « poilus » avaient peut-être d'autres objectifs en tête, que certaines de leurs illusions avaient été bafouées.

Sous la IV<sup>e</sup> République, il y a eu 35 p. 100 d'abstentions lors des élections cantonales et, sous la V<sup>e</sup> République, ce taux n'a été dépassé qu'une fois, en 1964, après les multiples votes émis, à la fois sur l'affaire d'Algérie et sur la modification de la Constitution pour l'élection du Président de la République.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est un accident !

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** Pour le reste, 1988 c'est un accident !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Puis-je vous interrompre, monsieur le rapporteur ?

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** Non, monsieur le sénateur, je préfère continuer mon exposé, qui a sa cohérence.

Les racines de l'abstention ont d'autres origines que la fréquence des scrutins ; elles proviennent de l'intérêt plus ou moins grand du choix qu'a à faire une communauté.

C'est ainsi que l'on nous parle « des ruraux » ! Mais la vision est un peu courte. Certes, les ruraux ressentent un sentiment d'abandon et d'impuissance qui est particulièrement grand en ce moment.

Les ruraux sont peu à peu animés par la conviction de la nécessité de l'intercommunalité et ils ont le souci d'avoir un défenseur. Or, le conseiller général est sinon un médiateur, tout au moins un « vecteur » vers les endroits où tout se décide, vers les endroits où l'on connaît un peu mieux les questions.

La nécessaire organisation des fonctions territoriales, voilà ce qui intéresse aujourd'hui les ruraux, qu'il s'agisse de ramassage scolaire, de collèges ruraux, de regroupements de classes primaires, d'aide sociale bien distribuée ou de routes et de liaison ; voilà ce qui explique la participation aux élections dans les cantons ruraux. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de l'union centriste et du R.D.E.*)

Mais là ne s'arrête pas l'intérêt du scrutin uninominal par canton : on oublie en effet les petites villes industrielles et tertiaires, avec la notion de « pays » qui les entoure. Dans ce cas, le conseil général tel qu'il est constitué un élément de modernité ressenti.

On oublie même les communes dorts de la périphérie des villes plus importantes, qui s'endorment, elles, dans leur confort et dans leur taxe professionnelle.

**M. Roger Romani.** Très bien !

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** Là, le conseil général est choisi et il est connu comme défenseur.

Dans ces trois cas - cantons ruraux, villes moyennes, villes dortoirs - votre argument tombe, monsieur le ministre.

**Un sénateur sur les travées du R.P.R.** Très bon !

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** Il est en effet mal fondé. On ne peut extrapoler les circonstances de 1988 pour en faire un argument à notre encontre.

De toute façon, le regroupement constitue-t-il un vrai remède ? C'est ce que nous allons voir. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

Abstention et regroupement salvateur ? Mes chers collègues, sourions ! Dans la Communauté économique européenne, six des douze pays goûtent ou ont goûté à cette potion qu'est le regroupement.

Éliminons le cas de la Belgique, où le vote est obligatoire. L'abstention, cependant, n'est pas mince, bien qu'elle soit assortie d'une amende.

En Grande-Bretagne, berceau de la démocratie, la possibilité de regroupement n'est en fait pas utilisée.

En Irlande, mieux encore : une expérience réalisée en 1979 a conduit à l'abandon du regroupement des différents types d'élections.

En Espagne, trois élections ont été regroupées, dont les élections régionales et, pour la première fois de l'histoire, les élections européennes. Résultat : le taux d'abstention s'est élevé à 31 p. 100 !

Au Danemark, où le regroupement des élections existe depuis 1970, l'effet de cette mesure a été nul, puisqu'on ne constate aucune différence en matière de taux d'abstention avant et après 1970.

Certes, en Italie, un regroupement s'est révélé efficace ; mais il s'agissait, en 1988, d'un regroupement avec les municipales. En revanche, en 1990, toujours en Italie, le regroupement de plusieurs référendums et élections a conduit à un taux d'abstention de 57 p. 100 et à l'annulation d'élections pour absence de quorum.

Il me reste à évoquer trois grandes démocraties que l'on ne me contestera pas.

Ainsi, en Suisse, où le regroupement est habituel et fort ancien, la participation tourne autour de 48 p. 100, voire 50 p. 100 dans certains cantons. Cette participation a même atteint 68 p. 100 en 1988, lors du référendum sur le service militaire - on comprend que cela ait pu remuer quelque peu les Suisses !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** On vote tous les dimanches !

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** En Suède, une commission parlementaire chargée d'étudier un projet de réforme a estimé préjudiciable aux élections locales le regroupement de ces dernières avec des élections de rang supérieur, en tant qu'il altère la nécessaire diversité des enjeux.

**M. François Gerbaud.** Très bien !

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** Aux Etats-Unis, enfin, patrie du regroupement, où il faut jouer d'une sorte d'orgue électronique pour faire passer son bulletin de vote en forme de carte perforée, la participation se situe, d'habitude, aux alentours de 50 p. 100. Voilà pour la patrie du regroupement !

J'aborderai maintenant la question du report à 1992. Je le ferai rapidement, car le temps passe, ce dont je vous demande de m'excuser, monsieur le président.

**M. le président.** Je vous en prie, monsieur le rapporteur

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** Mais, M. le ministre ayant été bref, j'ai cru devoir compléter ses explications. (*Rires et applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

S'agissant donc du report à 1992, monsieur le ministre - je vous le dis sans passion - vous soulevez un malaise et vous ne convainquez personne.

En effet, porter à sept ans le mandat des uns, c'est non seulement retarder le rejet de certains conseillers - sans parler de ceux qui voudraient prendre leur retraite - mais aussi bloquer des orientations qui pourraient devenir nécessaires.

A l'inverse, ramener à quatre ans le mandat des autres, c'est diminuer leur autorité et ne pas les aider à prendre une pleine conscience de leurs responsabilités.

En ce qui concerne le report d'un an des élections, en cette époque de décentralisation, où les conseils généraux comme les conseils régionaux doivent exercer des responsabilités à la fois nouvelles et essentielles, personne ne souhaite, ainsi que l'assemblée des présidents de conseils généraux l'a nettement exprimé, que soit retardée l'expiration des mandats. En effet, certains aspects de la décentralisation peuvent exiger des réorientations ou des rectifications.

Faut-il évoquer, monsieur le ministre, la menace de découpages confidentiels ? Je ne l'aurais pas fait si, déjà, des consultations très confidentielles, elles, n'avaient été enjoindues aux préfets, sans cartes, monsieur le ministre, sans critères, monsieur le ministre, sans témoins, monsieur le ministre !

Alors, un jour - mais pas aujourd'hui, pas dans les conditions que vous nous imposez - sera sans doute réclamée une procédure publique donnant lieu à un avis sérieux sur chacun des cantons, reposant non seulement sur des arguments démographiques, mais aussi sur ce que nous vivons, nous, dans ces assemblées-là, c'est-à-dire des responsabilités et des fonctions publiques à exercer dans la logique des fonctions publiques et communautaires des conseils généraux. J'ai donné une liste, mais on pourrait l'allonger : on pourrait en effet adjoindre aux écoles des centres marchands, des industries et, en un mot, tout ce qui fait que l'on se sent chez soi dans un pays qui réclame un contrôle démocratique et des hommes que l'on puisse connaître.

Quant à la réflexion sur l'environnement, monsieur le ministre, elle reste dans les discours du Gouvernement. Mais racontez aux agriculteurs sur le terrain qu'ils seront demain les « jardiniers de l'espace rural », faute de pouvoir vivre de leur métier ! Permettez-moi de vous dire que l'environnement va devenir précisément l'une des dimensions essentielles des assemblées départementales et qu'il convient, là aussi, que ces sujets soient traités par des élections.

J'aborderai maintenant le thème des regroupements avec les élections régionales. Je suis de ceux, nombreux parmi vous, mesdames, messieurs les sénateurs, qui ont eu l'occasion d'exercer des fonctions régionales et des fonctions départementales. Que pensez-vous, monsieur le ministre, de ce télescopage des dates et des candidatures ? Quelle confusion va-t-on jeter dans ces campagnes électorales, l'une à deux dimanches pour le conseiller général, l'autre à un seul dimanche pour le conseiller régional ! Pensez-vous que celui qui viendra d'être élu à la première date s'abstiendra d'aller faire campagne au bénéfice de ses amis ? Croyez-vous que cela mettra dans la clarté dans l'esprit des gens ?

Il existe aussi une contradiction en ce qui concerne la motivation des électeurs dans chacun des deux scrutins. S'agissant du conseiller régional, on a dit un peu vite que c'était un militant présenté sur une liste établie par un cénacle. Le trait est grossier, mais il en reste quelque chose. Quant au conseiller régional, c'est, la plupart du temps, une « personne » évaluée sur ses œuvres et connues de ceux qui vont se déterminer.

Nous aboutirons donc très clairement à une politisation du climat des conseils généraux, qui est déjà constatée dans les conseils régionaux. Un argument, plus fort que tous les autres, me semble devoir être retenu : la recentralisation rampante à laquelle on assiste.

**M. Marc Lauriol.** Très bien ! C'est évident !

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** Les élus seront moins enracinés et plus politisés, et vous voudriez qu'ils soient plus crédibles pour administrer la vie quotidienne de leurs concitoyens !

Nous allons également vers une confusion accrue des compétences différentes des conseils généraux et des conseils régionaux.

Cette confusion des compétences est déjà regrettable, s'agissant des exigences inacceptables de cofinancement. En effet, nous en sommes à payer le quart, le tiers même des routes nationales.

La confusion des procédures épuisantes et obscures nous oblige à aller au chef-lieu de région. Si nous n'en sommes plus à l'âge des diligences, beaucoup d'élus doivent cependant consacrer désormais une journée entière pour se rendre au centre de la région.

Enfin, la clarification aura lieu non pas aujourd'hui, mais quand un ouvrage global aura été présenté par le Gouvernement, s'il veut, comme nous le souhaitons, prendre en compte ces fonctions territoriales pour définir le rôle et la personnalité véritables des élus qui œuvrent pour cette décentralisation.

Je soulignerai, pour conclure, l'archaïsme qu'il y a à regrouper deux élections qui ne vont pas ensemble, à l'heure de l'Europe. En effet, si un couple pouvait être évoqué, c'était bien celui de l'Europe et des régions fortes.

Tels sont les propos que je croyais devoir tenir au nom de la commission des lois, qui a approuvé ce rapport.

J'ajouterai, monsieur le ministre, que, par réserve - j'espère que vous garderez la même - je n'ai pas parlé, pour ma part, de « proportionnelle masquée ». Par conséquent, toutes les attaques qui pourraient porter sur une dénonciation d'arrière-pensées ne seraient pas de mise ; je souhaite que ce débat se poursuive pendant toute la discussion générale. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, je dois informer le Sénat que dix-sept orateurs sont inscrits dans la discussion générale. Le débat n'étant pas organisé, chacun peut donc intervenir dans la limite du temps global de quarante-cinq minutes qui est accordé à tout sénateur. Bien entendu, nul n'est obligé de l'utiliser entièrement. (*Sourires.*)

Je dois toutefois indiquer d'ores et déjà que la commission des lois a déposé une motion tendant à opposer la question préalable, motion qui sera appelée à la fin de la discussion générale, avant l'examen des articles.

Par conséquent, dès lors que j'aurai appelé cette motion, je ne pourrai plus donner la parole, en vertu des dispositions de l'article 44, alinéa 8, du règlement, qu'à l'auteur de l'initiative - la commission - à un orateur contre, au président ou au rapporteur de la commission, s'il veut ajouter quelque chose, et, enfin, au Gouvernement.

Aucune explication de vote n'est permise. Par conséquent, si l'un d'entre vous, qui n'est pas encore inscrit, entend participer au débat, il lui faut s'inscrire dans la discussion générale, car, ensuite, je ne pourrai pas lui donner la parole, sauf si, bien entendu, la question préalable n'étant pas adoptée, l'examen du texte se poursuit.

J'ajoute que nous examinerons après ce texte un projet de loi relatif à la fonction publique territoriale, sur lequel, en dehors du ministre et du rapporteur, six orateurs sont inscrits et trente-cinq amendements déposés. Je rappelle que nous devons en avoir terminé ce soir à une heure que les uns et les autres nous espérons décente.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Paul Girod.

**M. Paul Girod.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à l'instant où m'échoit le redoutable honneur de succéder à cette tribune à M. le rapporteur, me revient en mémoire un film, un classique du cinéma, dans lequel l'un des protagonistes dit à l'autre, avec un air faussement bonhomme : « Vous avez dit bizarre ? » (*Sourires.*)

Monsieur le ministre, j'ai quelque peu envie de vous dire, avec le même sourire et un air à peine moins bonhomme : « Vous avez dit audace ? » (*Nouveaux sourires.*)

Je crois que le ton que vous avez employé, que l'épithète que vous avez lancée à la commission des lois du Sénat sont tout de même quelque peu abusifs, surtout dans la bouche d'un ministre.

En effet, le Gouvernement nous soumet un projet de loi qui comporte deux séries de dispositions très différentes, vous l'avez d'ailleurs reconnu vous-même. Ce texte a été présenté à l'opinion publique sous un seul de ses aspects : celui de la simplification de la vie politique en France et de l'apaisement de la campagne électorale permanente et des votes répétitifs qui sont demandés aux Français.

Tout à l'heure, vous avez bien précisé que l'essentiel était, entre autres, de modifier la nature des conseils généraux. Mais permettez-moi de vous dire, monsieur le ministre, que vous démentez l'exposé des motifs du projet de loi, qui commence par la phrase suivante : « L'objectif fondamental du projet de loi est de lutter contre l'abstentionnisme ».

Ce texte va-t-il vraiment permettre de lutter contre l'abstentionnisme ? Je n'en suis pas persuadé. D'abord parce que l'abstentionnisme est un phénomène plus complexe qu'on ne le dit. Vous avez signalé tout à l'heure qu'il était plus fort aux élections cantonales dans les villes que dans les campagnes. Mais, pour les législatives, c'est la même chose ! Il s'agit en fait d'un phénomène de société et non d'un problème à imputer à tel ou tel type d'élection.

Les exemples étrangers ne sont pas plus encourageants. Je ne reprendrai pas la longue et très complète énumération que vient de faire notre rapporteur à l'instant.

De plus, alors que ce projet vous paraît être la bonne méthode pour lutter contre l'abstentionnisme, son exposé des motifs m'amène à m'interroger. Au troisième paragraphe, vous écrivez, probablement pour calmer les angoisses de ceux qui trouveraient quelque chose à redire à votre démarche : « le Gouvernement a fait procéder à une étude sur cette question, dont le texte a été adressé au début de 1989 aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, aux présidents des commissions des lois des deux assemblées, ainsi qu'aux présidents de tous les groupes parlementaires. »

S'agit-il, monsieur le ministre, du fascicule que je tiens en main, qui est intitulé : « République française, étude en vue d'un regroupement éventuel, ministère de l'intérieur, février 1989 » ?

A l'examen de la table des matières, je m'étonne un peu, car, hormis une introduction d'une page, suivie des exemples étrangers sur trois pages et de la description de l'expérience de 1986 - je vais y revenir - qui tient en cinq pages, trente et une pages sont consacrées exclusivement à la technique qui pourrait être employée pour éventuellement rassembler les élections, pour regrouper les problèmes de la commune, ceux du dépouillement, pour réduire les coûts et les calendriers locaux. Mais il n'y a pas l'ombre d'une étude d'opinion, d'une étude de sociologie, d'une enquête sur le comportement des Français ! Dieu sait pourtant si nous avons, en France, des instituts de sondage connus, influents et suffisamment précis pour qu'on ait pu, au moins, se livrer à une étude permettant de savoir si, vraiment, le regroupement des élections, contrairement à ce qui se passe à l'étranger, aboutirait dans notre pays à une réduction significative du taux d'abstention !

Il existe des précédents, me direz-vous. Il n'y en a pas eu beaucoup ! En 1946, à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, on a proposé aux Français, par voie de référendum, l'approbation d'un projet de constitution et, le même jour, il leur était demandé de voter pour des représentants à une assemblée qui serait l'Assemblée nationale si la réponse était positive et l'Assemblée constituante si la réponse était négative. A ma connaissance, c'est le seul regroupement qu'il y ait eu avant 1986.

Monsieur le ministre, on pourrait peut-être parler de cette année 1986 ! Il s'agissait d'un regroupement un peu particulier : c'était la première fois que l'on votait pour des élections régionales. Il fallait bien choisir une date pour commencer. Le gouvernement de l'époque a choisi de les grouper avec les élections législatives, toutes deux étant des élections à la proportionnelle.

Dans l'étude que j'ai lue, vous en concluez que c'était encourageant. Ce qui est encourageant, c'est de constater que le vote aux élections régionales n'a pas provoqué de reflux par rapport au vote pour les élections législatives, et que ceux qui s'étaient dérangés pour élire les députés avaient également voté pour élire les conseillers régionaux, à 2 p. 100 près cependant, qui ont préféré s'abstenir aux élections régionales par rapport aux élections législatives. Là se limite la leçon.

Je ne suis pas certain que l'adoption de ce texte aboutirait à une réduction de l'abstentionnisme en France aux élections locales. Même si c'était sûr, entrons un instant dans votre logique.

Vous nous déclarez que l'origine de votre réflexion réside dans l'abstention aux cantonales. Soit, sous réserve cependant de l'observation qu'a formulée notre rapporteur tout à l'heure sur le fait que les cantonales de 1988, qui servent de point de départ au raisonnement, sont un peu particulières puisque les Français avaient voté six fois dans la même année.

Mais n'est-ce pas plutôt le taux d'abstention aux régionales que vous redoutez ? Pardonnez-moi de vous poser la question, mais croyez-vous vraiment, avec le système de votation qui est adopté pour les régionales, que les Français se déran-

geront facilement pour cette seule élection ? Ils élisent alors des gens qu'ils connaissent peu, car ils se présentent sur des scrutins de liste : de plus, il n'y a pas d'enjeu de pouvoir national et le rôle de la région - ce quatrième échelon de l'administration territoriale, important et efficace - est très mal perçu et très mal connu de l'ensemble de la population. N'est-ce pas plutôt ce scrutin-là que vous voulez protéger ?

Cela m'amène à une question subsidiaire : ne voulez-vous pas le protéger parce que vous craignez qu'une abstention trop forte au scrutin régional ne mette légèrement en difficulté le côté triomphal de cette partie de la décentralisation ? J'ai quelques raisons de le craindre.

Nous verrons bien, si la loi est repoussée et si les élections régionales de 1992 se déroulent sans l'appui d'une campagne cantonale au même moment, si vous avez la même protection contre l'abstentionnisme pour les régionales que celle que vous avez eue en 1986 pour les législatives.

Allons plus loin : admettons qu'il soit sûr que l'adoption de ce texte aboutisse à une réduction de l'abstentionnisme et admettons que ce soit pertinent. N'est-ce pas alors dangereux ? Le peuple français n'est-il pas fait d'un tel moule qu'il ait besoin, à intervalles relativement fréquents, de s'exprimer par la voie des urnes, d'une manière ou d'une autre ?

Je me suis livré à une petite analyse des années où, depuis la fin de la guerre, on s'était exprimé par un vote. Je n'en tirerai aucune conclusion. Je constate simplement que l'une des années où aucune élection n'était prévue était l'année 1968, qui succédait à une élection législative, laquelle avait donné des résultats douteux. L'absence de débat national avait d'ailleurs été stigmatisée, à l'époque, par un journal titrant : « La France s'ennuie ». L'absence de scrutin n'a-t-elle pas été une des explications des difficultés que la France a connues à ce moment-là ? Je ne prétends pas avoir la réponse, mais il est peut-être intéressant de se poser la question.

La réalité, derrière ce qui est présenté au public comme étant une manière de lui faciliter la vie - sous-entendu de lui rendre moins contraignant l'exercice de la démocratie, ce qui est tout de même un comble ! - c'est que le texte de loi comporte deux choses.

La première, c'est la modification de la nature des conseils généraux. L'assemblée départementale, autrefois élue pour contester, modifier la politique que voulait appliquer le pouvoir central par le biais du préfet, ce qui expliquait le renouvellement par moitié, sera, avec votre système, élue pour six ans comme une mairie.

C'est un vrai débat sur lequel nous avons tous des opinions divergentes, et ce sur tous les bancs à ma connaissance. Encore faut-il poser ce débat clairement comme étant un débat majeur et non pas - pardonnez-moi la trivialité ou la familiarité de l'expression - le passer « en douce » dans une opération de simplification de la vie publique.

Il est vrai que la stabilité de l'exécutif a ses mérites. Il est également vrai que, pour une assemblée qui est d'abord et surtout une assemblée de péréquation entre petites communes, la consultation relativement régulière du corps électoral a, elle aussi, ses mérites. Je ne trancherai pas la question. En définitive, ce n'est pas ce débat que vous nous permettez d'avoir puisque vous nous en proposez un autre !

Vous préconisez aussi - c'est le deuxième aspect du projet - de jumeler les élections cantonales et les élections régionales. Il faut selon vous avoir de l'audace pour penser que cela troublera les esprits. Pardonnez-moi, mais cela les troublera ! D'abord, les modes de scrutin sont tellement différents et les modes de choix - M. le rapporteur le rappelait tout à l'heure - tellement divergents que rares sont les citoyens qui s'y retrouveront facilement.

Ensuite - c'est plus grave - il y aura rupture de l'égalité des candidatures au deuxième tour des élections cantonales. Je prendrai un exemple certes extrême, mais quelquefois, vous diront les mathématiciens, il faut aller jusqu'au bout du raisonnement pour s'apercevoir qu'il existe une faille.

Prenons le cas d'une personnalité probante du Gouvernement, qui n'est pas très bien vue dans son canton, mais qui est bien placée dans son parti politique. Cela peut arriver. Je suis d'un département qui a fourni beaucoup des conventionnels, mais il les a tous envoyés à Paris ; il a préféré les exporter. Ils se sont d'ailleurs allégrement coupés la tête les uns les autres. Mais, dans le département, cela s'est plutôt bien passé. Autrement dit, on n'est pas prophète dans son pays quand on s'engage très loin !

Cette personnalité aura, bien entendu, si elle veut être candidate aux deux élections, une place de choix sur la liste régionale et elle rencontrera des difficultés lors du premier tour dans le canton. Imaginons que la famille politique dont elle est membre obtienne un succès fracassant ; cela peut ne pas se produire nécessairement dans son propre département.

Comme elle est bien placée, comme elle est active - il s'agit d'un conventionnel « exportable », pour reprendre l'exemple du département de l'Aisne - elle est élue le vendredi président de région. Elle se présente donc benoîtement au second tour, à égalité de chance par rapport à ce qui existait avant le premier tour devant son concurrent.

Si l'on pousse le raisonnement à l'extrême, monsieur le ministre, on s'aperçoit que le système ne tient pas. En effet, ce cas extrême aura, par déclinaison, des cas intermédiaires, mais qui seront tous aussi choquants.

Je passe sur la politisation que M. le rapporteur Sourdille a tout à l'heure parfaitement décrite ; c'est tout de même là que réside la difficulté.

Or il se trouve en plus, pour synthétiser les deux aspects du projet, que le report des élections de 1991 n'est fondé, en définitive, que parce que vous avez choisi ce regroupement-là ; vous auriez pu en choisir d'autres qui n'auraient pas débouché sur « la nécessité de procéder dès maintenant à cette opération bizarre qui consiste à allonger un mandat ».

Sur ce point, monsieur le ministre, je dois vous dire que je trouve le procédé juridiquement, voire « républicainement », hautement contestable !

Je voudrais vous lire deux extraits de la Constitution.

Article 3 : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

« Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. »

Cela signifie que le citoyen, quand il délègue sa souveraineté à l'un de ses représentants, a le droit de se voir répondre positivement à deux questions : Suis-je certain de la durée maximale de la délégation ? Pourrai-je, à la sortie de la période de délégation, juger tranquillement celui à qui j'ai délégué ?

Cela me semble être un droit totalement imprescriptible. Je crois, monsieur le ministre, que vous êtes en train de lever le couvercle d'une curieuse boîte de Pandore. En effet, un peu plus loin dans la Constitution, un autre article traite non pas des élections locales, mais du Parlement.

Article 25 : « Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée ». Mes chers collègues, je me permets de rappeler au Sénat qu'il n'a pas le droit de censure sur une loi organique qui ne concernerait que l'Assemblée nationale.

A partir du moment où l'on admet que, par la loi on peut, pour un temps fût-il limité et pour d'autres raisons que l'expression du suffrage sur une élection d'ordre supérieur, raison qui a provoqué tous les reports d'élections cantonales qui ont eu lieu jusqu'ici, à partir du moment où l'on admet, disais-je, que, par une loi, par une loi ordinaire pour les élections locales, par une loi organique pour le Parlement, on peut prolonger un mandat en cours, on crée, monsieur le ministre, un précédent, précédent dont pas une seule seconde, je pense, votre famille politique n'envisagera l'utilisation, mais qui sait ?

Avant de nous engager dans ce débat qui pose, certes, un certain nombre de questions importantes, mais cela par le biais d'une fausse affirmation, tout au moins d'une affirmation hasardeuse devant nos concitoyens, nous avons le droit, je dirai même le devoir, en tant que sénateur, de nous poser la question de savoir si nous devons y participer en l'état. C'est parce que je ne me sens pas ce droit ou plus exactement parce que je me sens le devoir de ne pas m'associer en l'état du texte à votre initiative que je voterai tout à l'heure, monsieur le ministre, la question préalable. (*Applaudissements sur certaines travées du R.D.E., ainsi que sur les travées de l'Union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

**M. Henri Collard.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je serai très bref après l'excellent rapport présenté par M. Sourdille et l'intervention précédente.

Si le groupement des élections afin d'en diminuer le nombre était un moyen certain de réduire les abstentions, alors, nous vous dirions : bravo, monsieur le ministre !

En effet, la France paraît soumise à un rythme de consultations électorales très soutenu, c'est vrai.

Entre 1988 et 1989, ont eu lieu les élections présidentielles, les élections législatives - élections législatives provoquées, il faut le rappeler, par le Gouvernement - les élections européennes, les élections municipales, sans compter le renouvellement par moitié des conseillers généraux et le renouvellement par tiers des sénateurs avec, en plus, un référendum sur la Nouvelle-Calédonie. Toutefois, il nous semble préférable qu'il y ait des consultations fréquentes plutôt que pas de consultation du tout.

La lassitude ou la répétition peuvent expliquer, très partiellement, le taux élevé des abstentions dans certaines consultations. Néanmoins, il n'y a pas de parallélisme entre le nombre d'élections et le taux d'abstentions, et il est vraiment trop simpliste, monsieur le ministre, de vouloir expliquer ou justifier l'abstentionnisme par un trop grand nombre de consultations électorales.

D'autres facteurs politiques ou psychologiques, à mon sens, doivent être pris en compte.

Je citerai tout d'abord le désintérêt - justifié ou non - des citoyens pour la politique et quelquefois pour certains hommes politiques.

Vient ensuite l'insuffisance d'informations claires sur l'objet et le rôle de chaque consultation électorale. Les Français connaissent assez bien leur maire et leur député. Ils méconnaissent leur conseiller régional ou leur conseiller général. Ils méconnaissent surtout - et c'est regrettable - le rôle respectif des assemblées départementales et régionales.

Enfin, troisième facteur : la personnalité des candidats - et cela me paraît essentiel. Celle-ci compte dans une élection législative mais surtout dans une élection locale, cantonale ou municipale. C'est cette image personnelle du candidat qui peut inciter l'électeur à voter ou, au contraire, à s'abstenir. C'est bien parce que les conseillers généraux des villes sont moins connus que les conseillers généraux des campagnes que le taux d'abstention est souvent plus important en ville qu'à la campagne.

Plusieurs conditions me paraissent indispensables pour encourager les électeurs à voter plus nombreux.

La première condition a trait à la durée du mandat.

Il est vrai qu'un mandat de six ans est justifié pour tous les élus locaux - conseillers municipaux, conseillers généraux, conseillers régionaux. Une durée de six ans paraît adéquate, d'une part, pour mener une politique à terme, d'autre part, pour juger une équipe ou une majorité locale. C'est cette durée que vous proposez dans le projet de loi. Mais, vouloir allonger d'un an le mandat des conseillers généraux éligibles en 1991 et proposer de réduire de deux ans le mandat de ceux qui sont éligibles en 1994, est-ce conforme à la Constitution ?

La deuxième condition concerne l'objet de l'élection.

Les élections locales, qu'elles soient municipales, cantonales ou régionales, concernent la vie quotidienne de tous les français. Il est vrai que les conseillers municipaux et généraux gèrent le quotidien au plus près, souvent d'ailleurs dans le cadre d'une coopération intercommunale ou d'une coopération commune - département. Citons à ce propos l'eau, l'assainissement, les ordures ménagères, l'électricité, la voirie, les bâtiments, l'école primaire, le collège, les sports et les loisirs, l'aide sociale, l'environnement et l'espace rural. La région participe, elle aussi, à la gestion du quotidien en ce qui concerne les lycées, la formation professionnelle, les interventions économiques, mais cet ensemble, d'un niveau plus élevé, paraît plus éloigné du citoyen.

Enfin, troisième condition, les modalités des élections regroupées doivent être assez proches. Cela me paraît essentiel et, à ce propos, monsieur le ministre, le projet que vous proposez est irréaliste, tendancieux, à moins qu'il ne soit provocateur.

Les élections régionales ont lieu au scrutin de liste à la proportionnelle à un tour, alors que les élections cantonales ont lieu au scrutin uninominal à deux tours.

Du fait de l'existence de ces deux modes de scrutin très différents, je doute fort que les électeurs, du moins une partie non négligeable d'entre eux, comprennent la nécessité du regroupement des élections cantonales et régionales.

En outre, comment ne pas douter de la validité du deuxième tour des élections cantonales alors que le résultat des élections régionales sera connu depuis déjà une semaine et que, comme l'a dit notre collègue M. Girod il y a un instant, le président du conseil régional pourra déjà être élu ?

Comment continuer à reconnaître au canton une entité territoriale, alors qu'elle ne s'est jamais démentie depuis l'origine des conseils généraux et qu'elle a encore été récemment reconnue par le Président de la République, si l'élection du conseiller général, dans un cadre cantonal, a lieu le même jour que celle du conseiller régional, dans un cadre départemental ? Nous souhaiterions obtenir des explications sur ce point.

Monsieur le ministre, vous avez dit tout à l'heure que le projet de loi que vous proposez ne sera pas suivi d'un autre projet de loi visant à rendre identiques les modalités des élections cantonales et régionales.

Vous nous avez ainsi donné l'assurance que les élections cantonales n'auraient pas lieu, un jour, à la proportionnelle. Nous en prenons acte, monsieur le ministre, et nous nous en souviendrons. Que le ministre de l'intérieur s'en souvienne également !

Je ne sais pas si cette réflexion est à l'ordre du jour. En tout cas, il faut bien constater que les conseils généraux ont des majorités stables, qu'elles soient de droite ou de gauche, qui leur permettent une administration et une gestion parfaitement normales.

Or, vous le savez, monsieur le ministre, il n'en va pas de même pour les conseils régionaux. Plusieurs d'entre eux n'ont pas ou n'ont plus de majorité...

**M. Marc Lauriol.** Exact.

**M. Henri Collard.** ... et doivent gérer leur budget avec des majorités variables selon les jours et selon les projets.

**M. Marc Lauriol.** Absolument !

**M. Henri Collard.** Ma conclusion rejoindra celle de notre excellent rapporteur.

Il s'agit d'une loi électorale. On ne peut s'empêcher de penser que vous préparez un scrutin proportionnel pour les élections cantonales, ce qui conduirait, à terme, à la disparition des départements.

Si un regroupement des élections est vraiment souhaité par les Français, il eût été préférable, je crois, de proposer un regroupement des élections cantonales et des élections municipales, qui, elles, sont de même nature. Le calendrier de ces élections eût été aisé à établir puisque les prochaines élections municipales sont prévues pour 1995. Le Gouvernement et le Parlement auraient ainsi eu le temps de la réflexion et de la négociation.

**M. Pierre Laffitte.** Très bien !

**M. Henri Collard.** Telles sont les raisons pour lesquelles, monsieur le ministre, je voterai contre ce projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux et voilà pourquoi présentement, je voterai la motion tendant à opposer la question préalable présentement. (*Applaudissements sur certaines travées du R.D.E., ainsi que sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. Pierre Laffitte.** Bravo !

**M. le président.** La parole est à M. Dumas. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. Pierre Dumas.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, chercher à réduire l'abstention sans recourir à la contrainte mais en faisant appel à une participation volontaire de nos concitoyens est une démarche qui ne peut que susciter la sympathie de tous les sénateurs, plus particulièrement de ceux au nom desquels j'ai l'honneur de prendre la parole en cet instant.

Cela dit, le projet qui nous est soumis tendant à organiser la concomitance des élections au conseil général et au conseil régional permet-il d'atteindre cet objectif ? Nous n'en sommes pas convaincus et l'excellent rapport présenté, tout à l'heure, par notre éminent collègue M. Sourdille me dispenserait de démontrer pourquoi si vos propos un peu hâtifs et sévères, monsieur le ministre, ne m'incitaient à expliquer les raisons pour lesquelles mes collègues et moi-même faisons nôtre cette conclusion selon laquelle ce projet ne permet pas d'atteindre l'objectif visé.

Monsieur le ministre, puisque vous vous êtes référé essentiellement dans votre propos à l'argument consistant à dire qu'il serait nécessaire, pour réduire l'abstention, de diminuer le nombre des consultations et, par conséquent, de les regrouper, je m'attacherai à réfuter cet argument, laissant à mes excellents collègues MM. Dufaut, Gruillot et Masson le soin d'aborder d'autres aspects non moins importants de ce projet.

Pour renouveler l'intérêt du citoyen pour les affaires publiques et éveiller en lui le désir d'y participer plus volontiers, nous sommes convaincus qu'il faut faire un effort de clarté, entourer de clarté la vie politique, la gestion, les hommes publics. Bien sûr, c'est tout le problème ! Pourtant, ce n'est pas celui qui fait l'objet du projet de loi que nous examinons maintenant.

Ce souci de clarté doit aussi se faire sentir dans l'enjeu de la consultation et dans le mode de scrutin : l'électeur doit bien percevoir ce qui est en cause et savoir que, à travers son bulletin de vote, il dispose d'un moyen de participer aux décisions. Qu'en serait-il si le projet de loi qui nous est soumis était adopté ?

S'agissant d'abord de l'enjeu, alors que les spécialistes - c'est-à-dire les spécialistes que sont devenus les élus et les fonctionnaires - ont eux-mêmes du mal à bien distinguer les missions de l'une et l'autre de ces collectivités territoriales dans l'enchevêtrement des compétences, la concomitance des élections à l'une et l'autre de ces assemblées ne pourra, à l'évidence, qu'accroître la confusion. Car deux élections le même jour, sur des sujets voisins, cela implique des campagnes combinées, en fait, une seule campagne départementale, impropre à faire émerger une politique régionale véritable, distincte de la gestion départementale.

La confusion n'en sera que renforcée dans l'esprit des électeurs, qui pourront à bon droit s'étonner qu'il soit nécessaire de procéder à deux séries de désignation pour la gestion d'affaires les unes et les autres locales. Cette incompréhension entraînera leur indifférence ou leur méfiance à l'égard de la vie politique et des pratiques électorales.

La confusion risque de se propager à la pratique. Les conseillers régionaux élus dans le cadre, pour ne pas dire dans le sillage, de cette campagne départementale pourront être tentés, par la suite, de confondre les genres et de s'immiscer dans les affaires départementales, d'où possibilité de surenchère, voire de conflit entre les collectivités territoriales, ce qui ne pourra qu'être préjudiciable à la restauration de la vie publique, de laquelle semble dépendre une plus grande participation des électeurs aux consultations.

Que dire maintenant du mode de consultation ? Est-ce raisonnable de demander aux électeurs de voter le même jour - je parle du premier dimanche - selon deux modes de scrutins totalement opposés ? Ils sont, en effet, totalement opposés puisqu'ils se contredisent dans chacun des termes de leur définition. L'un est un scrutin de liste à la proportionnelle intégrale à un seul tour à l'échelon départemental ; l'autre est un scrutin uninominal majoritaire à deux tours à l'échelon cantonal.

Il est évident que, loin de rendre la consultation plus attractive, la complexité de ce jumelage, qui sera ressenti comme une cacophonie, ne pourra qu'éloigner des urnes un plus grand nombre d'électeurs déconcertés ou exaspérés.

Que dire, également, du renforcement du risque d'abstention au deuxième tour, la proclamation des résultats définitifs de l'élection régionale au soir du premier dimanche pouvant donner à nombre d'électeurs l'impression que tout est fini ?

Je n'évoquerai pas ici les problèmes de droit et d'équité très graves qu'ont déjà abordés certains de mes collègues, notamment M. Girod. Mais que dire de l'influence éventuelle - et abusive - des résultats du premier tour sur le deuxième tour des cantonales ?

Nous ne pouvons, en tout cas, que nous interroger sur la légitimité de la prolongation d'un mandat électif pour la seule commodité du regroupement de deux scrutins locaux.

Monsieur le ministre, ce système est si manifestement impraticable que, vous le savez bien, certains esprits - certains mauvais esprits, diront d'aucuns - pensent, parfois sans le dire - moi, je vais vous le dire sans peut-être le penser - que ces contradictions ont peut-être été voulues pour aboutir à une uniformisation des modes de scrutin par l'alignement de l'élection au conseil général sur la proportionnelle qui est actuellement pratiquée pour la région.

Mais je ne veux pas croire, monsieur le ministre de l'intérieur - nous connaissons vos sentiments personnels à ce sujet - que votre solidarité, non seulement avec la majorité de vos amis politiques mais aussi avec les plus hautes autorités de l'Etat et avec le Gouvernement tout entier, n'est pas totale. C'est donc à la fois pour éloigner de vous ce soupçon - injuste, je n'en doute pas - et pour éviter tout risque que nous entendons repousser ce projet de loi.

Notre attachement au scrutin uninominal cantonal est inébranlable, pour des raisons de principe et pour des raisons pratiques qu'a déjà fort bien exposées M. le rapporteur et que mes collègues Georges Gruillot et Paul Masson rediront après moi.

Monsieur le ministre, l'absentéisme croissant, nous en sommes tous convaincus, est une maladie pour la démocratie. Pour y remédier, la véritable solution est, je le répète, celle de la clarté, de la simplicité et de l'efficacité.

Voilà pourquoi nous vous demandons de procéder de façon normale à la consultation départementale, dans le cadre de la loi électorale existante et à la date qui est fixée. Le département, aujourd'hui bien perçu, n'appelle pas de modification urgente à cet égard. Il n'y a pas de raison de ne pas tenir ce rendez-vous et de ne pas organiser cette consultation, comme les précédentes, autour de candidatures d'hommes localement bien connus et appréciés.

Mais faites-le dans la clarté ! D'ici à 1992, vous pourrez alors, en respectant la région - c'est un conseiller régional qui vous le demande - renouveler les conseils régionaux, à l'occasion d'un scrutin où ils seront seuls concernés.

Offrez à la région la première occasion qui sera sienne de s'affirmer devant les électeurs, d'acquiescer d'eux son identité, fût-ce au prix d'un concours électoral moins mobilisateur mais beaucoup plus significatif. Donnez-lui cette occasion et, surtout, mettez à profit le délai qui sera ainsi ouvert pour préciser, mieux distinguer et coordonner les missions respectives et les moyens des régions et des départements entre eux et entre eux et l'Etat.

Je sais bien, monsieur le ministre, que vous avez longuement travaillé sur le projet de loi relatif à l'administration territoriale. Mais je crois me faire l'interprète de beaucoup de mes collègues en vous disant que nous sommes nombreux à avoir eu le sentiment, à la lecture de ce projet, que les questions relatives à la coordination, à la coopération intercommunale, à la formation des électeurs ou à la déconcentration - qui n'est pas la décentralisation ! - étaient quelque peu éludées.

Vous pourrez peut-être aussi, monsieur le ministre, pour rechercher l'efficacité après la simplicité et la clarté, nous proposer, d'ici à mars 1992, une loi électorale nouvelle, permettant enfin de dégager une majorité de gestion pour les conseils régionaux.

Les régions sont en effet devenues des collectivités territoriales de plein exercice, et vous leur permettrez ainsi d'agir, plutôt que de dépendre de coalitions éphémères - de refus ou d'esquive - qui ne peuvent que les paralyser, engendrant par là même de nouvelles déceptions chez nos concitoyens et aggravant leur désaffection à l'égard des consultations électorales.

Loin de servir l'Etat - c'est-à-dire, pour nous, la République - le désordre et l'impuissance organisés au niveau des collectivités territoriales ne pourraient que le menacer en sapant, avec la décentralisation et ces fondements de notre édifice national que sont les collectivités territoriales, la crédibilité des élus, et donc la démocratie elle-même.

La démocratie, monsieur le ministre, pour nous, c'est la clarté. C'est pourquoi nous voterons la motion tendant à opposer la question préalable, afin de ne pas entrer dans la fausse logique que je dénonçais tout à l'heure, selon laquelle seule la diminution du nombre des consultations serait de nature à libérer la volonté de participation de nos concitoyens.

La démocratie, pour nous, c'est la clarté. Aujourd'hui, à travers la concomitance de deux élections, c'est la confusion que nous refusons. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

**M. le président.** J'informe le Sénat que la commission des lois m'a fait connaître qu'elle a d'ores et déjà procédé à la désignation des candidats qu'elle présentera si le Gouverne-

ment demande la réunion d'une commission mixte paritaire en vue de proposer un texte sur le projet de loi actuellement en discussion.

Ces candidatures ont été affichées pour permettre le respect du délai réglementaire.

La nomination des représentants du Sénat à la commission mixte paritaire pourrait avoir lieu aussitôt après le vote sur l'ensemble du projet de loi, si le Gouvernement formulait effectivement sa demande.

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

**M. Alain Dufaut.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, comme nombre d'entre nous, comme M. le rapporteur, je m'interroge sur l'effet que le dispositif soumis à notre examen est de nature à produire sur la participation des électeurs aux prochaines élections locales.

Je suis, moi aussi, convaincu que l'origine de l'abstentionnisme est à rechercher ailleurs que dans l'organisation de scrutins en nombre trop important. Pouvoir s'exprimer fréquemment par son vote est, au demeurant, l'un des avantages majeurs de la démocratie.

Croyez-vous qu'il soit si urgent de résoudre le problème du regroupement des élections locales que cela justifie, à moins de six mois du renouvellement normal de la moitié des conseils généraux, le vote d'une loi ?

Voilà plus d'un siècle que les Français sont régulièrement consultés à l'occasion d'élections nationales et locales. Le Parlement aurait donc pu, après concertation avec les élus locaux concernés au premier chef, examiner sereinement un texte au cours d'une période plus appropriée, c'est-à-dire plus éloignée du renouvellement des mandats des élus intéressés.

Au lieu de cela, nous devons, au cours d'une session parlementaire déjà chargée, décider - entre autres - de repousser d'un an une échéance électorale prochaine.

Ce projet de loi n'est pas, contrairement à ce qui a pu être déclaré, un texte mineur. Il est important car il touche à la représentation locale. Notre assemblée est, dès lors, particulièrement concernée.

Ce préalable étant fait, j'en viens au contenu du texte qui est soumis à notre examen, et plus particulièrement à deux points qui m'apparaissent essentiels : d'une part, la prorogation d'un an du mandat des conseillers généraux venant à terme en 1991 et, d'autre part, le choix des élections cantonales et régionales pour organiser le regroupement des élections locales.

En ce qui concerne le premier point, les deux associations représentatives des élus départementaux - l'association des présidents de conseils généraux et l'union des conseillers généraux de France - ont très nettement affiché leur hostilité au report d'un an des élections cantonales.

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** Très bien !

**M. Alain Dufaut.** J'ai moi-même, en ma qualité de secrétaire général de l'union des conseillers généraux de France, rédigé une motion contre le projet de loi, qui a été adoptée par l'ensemble des membres du bureau de cette union, y compris, monsieur le ministre, par des conseillers généraux socialistes.

Mes chers collègues, ne doit-on pas considérer comme une atteinte à la démocratie, aux droits des électeurs et à ceux des élus le fait de modifier la durée en cours d'un mandat ?

Quelle circonstance serait de nature à justifier une telle décision, qui serait sans précédent ? En effet, depuis la loi du 10 août 1871, la durée du mandat des conseillers généraux n'a jamais, sauf fait de guerre, été prorogée ou amputée d'une période supérieure à six mois. En outre, cela ne s'est produit que huit fois en plus d'un siècle. Encore faut-il souligner - mais vous le savez tous - que les réductions ou prorogations de mandats étaient liées à l'organisation d'élections présidentielles ou d'élections législatives.

Or, aujourd'hui, c'est le seul souci de procéder à des aménagements techniques qui motive la prorogation d'un an du mandat des conseillers généraux.

Le Conseil d'Etat, dont l'avis n'a pas été rendu public, a estimé, vous le savez, que ce projet de loi était susceptible d'être contraire à la Constitution, dans la mesure où seules des circonstances exceptionnelles et non des raisons de pure opportunité pouvaient justifier la remise en cause de la durée d'un mandat.

Je déplore que, s'agissant d'une institution aussi prestigieuse que le Conseil d'Etat, le Premier ministre ait fait la déclaration que tout le monde a en mémoire. Nous verrons bien, d'ailleurs, si nécessaire, ce que décidera le Conseil constitutionnel !

Il serait regrettable, vis-à-vis du respect des règles démocratiques, que nous nous engagions sur une telle voie, d'autant qu'en 1991 nous aurons vécu deux ans sans élection. Par conséquent, nul ne peut prétendre que les électeurs seraient saturés par les scrutins !

Si, aujourd'hui, on veut prolonger un mandat pour regrouper des élections locales, quelles raisons pourra, demain, invoquer le Gouvernement ? Une autre forme de regroupement d'élections ? Une réforme du régime électoral des assemblées locales ?

Il est indispensable que le mandat des élus locaux arrive au terme normalement fixé lors de l'élection du titulaire du mandat. C'est, me semble-t-il, fondamental. Ne pas respecter ce principe essentiel, c'est ouvrir la voie à l'arbitraire et c'est permettre, sous les prétextes les plus divers, le choix des dates d'élection aux périodes qui apparaissent les plus opportunes au regard des seuls critères politiques. Et cela, monsieur le ministre, nous ne pouvons l'accepter.

Imaginez également la situation des quelque 1 900 conseillers généraux qui, à quatre ou cinq mois du terme de leur mandat, ne savent toujours pas s'ils vont se présenter devant les électeurs !

Conseiller général depuis 1982, je suis quotidiennement interrogé par mes collègues élus en 1985 et qui sont entrés aujourd'hui en campagne électorale sans que cette campagne soit vraiment ouverte.

Les périodes de campagne électorale influent, vous le savez, sur l'activité des assemblées locales. Si ce projet de loi était adopté, vous nous feriez vivre deux campagnes électorales en un an : l'une fictive, l'autre réelle. Croyez-vous que cette situation soit bien conforme à l'esprit d'une démocratie ?

En outre, l'adoption du présent projet de loi créerait une situation inacceptable au regard du principe de l'égalité, une série de conseillers généraux effectuent un mandat de sept ans et l'autre un mandat de quatre ans.

Si l'article 72 de la Constitution prévoit que la loi fixe les conditions dans lesquelles sont élus les conseillers des collectivités territoriales, on peut raisonnablement se demander dans quelles limites peut intervenir le législateur sans porter atteinte aux principes fondamentaux à valeur constitutionnelle.

**M. Franz Duboscq.** Très bien !

**M. Alain Dufaut.** Le deuxième point de mon intervention est relatif au choix des élections cantonales et régionales pour organiser ce regroupement que vous nous proposez.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, on peut lire que le Gouvernement a décidé d'écarter l'élection des conseillers municipaux du processus de regroupement eu égard tant au nombre des élus à désigner qu'au nombre des circonscriptions d'élection et aux modalités de scrutin.

Soit ! Mais je pose la question : qu'y a-t-il de compatible entre une élection au scrutin uninominal à deux tours et une élection au scrutin proportionnel à un seul tour ?

Apparemment, le choix du Gouvernement est source de difficultés et de confusion.

Les difficultés, d'abord, sont inhérentes à tout regroupement d'élections. Les communes, vous le savez, doivent disposer de suffisamment de locaux, et de locaux assez vastes. Par ailleurs, les candidats aux partis politiques doivent disposer de suffisamment d'assesseurs et de délégués, ce qui n'est pas toujours simple.

Président d'un bureau de vote, en 1986, lors des élections législatives et régionales, je me rappelle l'incompréhension totale de certains électeurs, surtout les personnes âgées, la difficulté qu'ils éprouvaient à réaliser qu'il y avait deux bureaux de vote et deux élections différentes. (*Murmures sur les travées socialistes.*) Encore s'agissait-il, dans les deux cas, d'un scrutin de liste à la proportionnelle dans le cadre du département !

**M. Jacques Bialsi.** Ce n'est pas sérieux !

**M. Alain Dufaut.** La confusion, ensuite, tient au fait qu'il y aura deux tours dans un cas et un seul tour dans l'autre. N'est-il pas vraisemblable que les résultats définitifs de l'élection régionale auront une incidence sur le vote des électeurs au second tour des cantonales ? A mes yeux, c'est évident, et cela a déjà été dit !

Ce risque ne représente-t-il pas une atteinte au libre choix des électeurs ? Personnellement, j'en suis convaincu.

De plus, les électeurs ne cernent pas clairement les domaines respectifs d'intervention des conseils généraux et des conseils régionaux. Dès lors, pour faire son choix, au milieu de la propagande des uns et des autres, l'électeur aura bien des difficultés à juger de leurs mérites respectifs, d'autant que deux types de circonscriptions électorales seront en cause, le département et le canton.

Il y a fort à parier, d'ailleurs, que le lien direct existant entre le conseiller général et son canton s'en trouve, à la sortie, fortement déprécié. Si une telle confusion était constatée en 1992, ne croyez-vous pas, monsieur le ministre, que le Gouvernement trouverait peut-être, là aussi, un prétexte suffisant pour proposer, en 1998, un nouveau mode de scrutin pour les élections cantonales ?

Le démenti que nous a apporté tout à l'heure M. le ministre délégué auprès de vous, ce même démenti qu'il nous avait donné lors d'une entrevue accordée, la semaine dernière, au bureau de l'union des conseillers généraux de France, n'est pas de nature à nous rassurer totalement.

Or, vous le savez, tous les élus départementaux restent très attachés à l'identité du canton, notamment en milieu rural. M. le Président de la République lui-même a rappelé son attachement à cette circonscription électorale.

Il ne faudrait donc pas que l'adoption de ce projet de loi ait pour conséquence à terme - nous le craignons tous - de modifier le mode d'élection des conseillers généraux.

Alors, pourquoi proposer la concomitance de deux élections apparemment incompatibles ? Une simple raison de calendrier électoral ou bien une intention inavouée dont on appréciera la réalité dans le proche avenir ?

Pour l'ensemble de ces raisons, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous ne pouvons, bien sûr, accepter le projet de loi tel qu'il nous est présenté. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.)*

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

**M. Georges Gruillot.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, lequel d'entre nous n'a pas tenté de comprendre, ces derniers mois, les raisons profondes du phénomène abstentionniste ? Lequel d'entre nous, parlementaire ou élu local, n'est pas inquiet de cette désaffection des urnes qui remet en cause l'esprit même du mandat et de la représentation dont nous sommes investis ?

Tout a été dit à ce sujet, ou presque. Et, comme toujours, dans ce genre de débat, seule la partie émergée de l'iceberg est montrée du doigt. Ainsi, l'abstentionnisme ne serait que le résultat d'une trop grande fréquence des élections ! Ainsi, les Français agiraient comme des enfants trop gâtés, abandonnant les urnes et oubliant, du fait de je ne sais quelle overdose, les principes mêmes de notre démocratie et leurs devoirs de citoyens responsables.

Cette explication et ce prétexte, qui sous-tend le projet gouvernemental, me paraissent par trop simplistes.

L'abstentionnisme, à mon sens, est beaucoup plus le signe d'un malaise de notre société que la conséquence de la fréquence des élections, un malaise qui peut trouver, pour une part, son origine dans une sorte de divorce entre le pays et sa classe politique. N'a-t-on pas, récemment, réinventé ou redécouvert une « société civile », alors même que celle-ci est le fondement même du débat politique ?

Incontestablement, les racines du mal sont plus profondes qu'on veut nous le faire croire, et c'est pourquoi je doute de l'efficacité *stricto sensu* du remède qui nous est proposé.

Si, sur le papier, le regroupement des élections a quelques aspects flatteurs, il n'en reste pas moins qu'il se heurte à de nombreuses réticences sur le terrain. Souvenons-nous du scrutin de 1986, mêlant, le même jour, les élections législatives et régionales ! Cet exemple n'est peut-être pas le plus révélateur, tant il est vrai que l'intérêt, ce jour-là, n'était pas de lutter contre l'abstentionnisme !

En revanche, l'expérience américaine est là pour nous montrer les limites de l'assertion selon laquelle le regroupement des élections limite l'abstentionnisme. Organisant le même jour les élections présidentielles, législatives et un grand nombre d'élections locales, le système américain ne recueille que des taux de participation qui plafonnent régulièrement à 50 p. 100.

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** Très bien !

**M. Georges Gruillot.** Même limité à deux scrutins, le système que vous nous proposez n'est pas l'idéal. En effet, si la lutte contre l'abstentionnisme est bien l'objectif que vous visez, je crains, monsieur le ministre, qu'en regroupant le même jour une élection à un tour à la proportionnelle et une élection à deux tours au scrutin majoritaire uninominal vous n'aggravez, au contraire, un phénomène que vous prétendez combattre. Une fois passé l'intérêt du premier dimanche, pouvez-vous me dire quel enjeu les électeurs trouveront dans le scrutin suivant ?

En effet, vous vous en doutez bien, l'enjeu d'une élection autant que l'intérêt du débat politique conditionnent la participation des électeurs.

Cependant, l'examen de votre texte suscite une autre interrogation quant au respect des principes constitutionnels et de la tradition républicaine.

Six mois avant l'échéance des mandats de 1985, on nous propose de les prolonger d'un an. Il s'agit d'un précédent. Jamais, en effet, un report de scrutin n'avait excédé six mois, le dernier en date étant celui de 1988, pour éviter que les cantonales ne coïncident avec les élections présidentielles. Cette disposition de votre projet, qui ne tient pas compte du contrat passé avec les électeurs, a d'ailleurs été vivement contestée par le Conseil d'Etat.

Ce qui me paraît d'autant plus choquant, c'est le fait que la série suivante du renouvellement cantonal ne sera élue que pour quatre ans. On imagine sans mal les modifications et les difficultés qui se répercuteront sur le bon fonctionnement de l'exécutif départemental.

Si le report limité d'une élection locale peut être justifié par la proximité d'une consultation nationale, il est plus difficile d'admettre la création de différentes catégories de conseillers généraux, élus pour sept ans ou quatre ans au lieu de six ans.

Enfin, le renouvellement partiel des conseils généraux a toujours correspondu au double souci de privilégier la continuité et de souligner la particularité du rôle que doivent jouer nos instances départementales.

Je veux bien reconnaître l'intérêt qu'il y a pour les conseils généraux d'après la décentralisation d'être renouvelés intégralement tous les six ans. La continuité d'action dans le cadre des responsabilités importantes confiées au département peut pleinement justifier cette disposition. Cependant, cette nécessaire continuité ne risque-t-elle pas d'être menacée par des changements trop brusques de majorité ? Honnêtement, monsieur le ministre, je préfère nettement une continuité renouvelée tous les trois ans à une continuité brisée tous les six ans.

Tout cela pour vous dire, monsieur le ministre, que les questions que vous soulevez quant à l'abstentionnisme, si elle sont bonnes, pour ne pas dire saines au regard de la santé de notre vie publique, ne recueillent, malheureusement, que de mauvaises réponses.

Pour ma part - et je ne suis pas le seul dans cette assemblée - j'y vois trop d'intentions inavouées. Il y a toujours quelque chose de suspect à vouloir reculer les échéances ou à changer *in extremis* les règles du jeu. Tout cela m'apparaît, et ne manquera pas d'apparaître aux yeux des Français, comme une fuite devant l'électorat, un électorat que, paradoxalement, vous souhaitez ramener sur le chemin des urnes. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.)*

**M. Roland Courteau.** C'est exagéré !

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

**M. Paul Masson.** Monsieur le ministre, je suis heureux de pouvoir vous saluer ce soir au Sénat.

**M. Philippe François.** A la fin du débat !

**M. Paul Masson.** De nombreux collègues ont souligné, en termes excellents, combien la raison évoquée par le Gouvernement pour regrouper les élections cantonales et les élections régionales nous paraît fallacieuse.

Notre rapporteur, dans un exposé particulièrement dense et brillant, a cité de nombreux exemples étrangers, américain notamment, où la pratique des élections regroupées n'entraîne pas moins d'abstentions que chez nous, quand elle n'en crée pas davantage !

Mon sentiment personnel est que la multiplication des élections en France n'est qu'un motif second d'une lassitude du corps électoral. D'autres causes, hélas ! beaucoup plus graves et profondes, doivent être évoquées, même si elles sont parfois désagréables à entendre pour la classe politique dans son ensemble et pour le Gouvernement en particulier.

Il y a, certes, des causes sociologiques profondes, qui touchent, on l'a souligné, plus les villes que les campagnes. Mais il y a plus, aujourd'hui, et nous devons, ici, le dire avec force et insistance : le corps électoral de notre pays est aujourd'hui désabusé, déçu et parfois scandalisé par la multiplication des affaires, dont l'actualité donne, avec une périodicité impressionnante, un compte rendu amplement médiatisé.

La déconsidération dont souffre le monde politique, même si elle est largement imméritée, a été grandement accentuée par le vote à la sauvette, à l'Assemblée nationale, de ce scandaleux article sur l'amnistie que le Sénat avait rejeté à trois reprises.

**M. René-Georges Laurin.** Très bien !

**M. Paul Masson.** Nous n'avons pas fini de payer, tous, cette aberration juridique, présentée, il faut bien le dire, pour les besoins de ceux qui avaient des comptes à rendre à la justice.

Il n'est donc pas pertinent d'affirmer que le regroupement des élections proposé par le Gouvernement conduira à réduire l'abstention. Il faut donc tenter de chercher ailleurs le motif véritable de ce texte. C'est une loi d'opportunité.

C'est une loi d'opportunité qui cache mal le comportement ambigu du Gouvernement vis-à-vis des pouvoirs des conseils généraux. Personne n'ignore les tentations qu'éprouvent certains d'introduire dans les départements les modalités électorales qui ont amené la politique sur les bancs des conseils régionaux.

Plusieurs collègues ont déjà souligné que la juxtaposition le même jour de deux scrutins de nature radicalement opposée crée la confusion. Je ne vois dans cette démarche qu'une volonté cachée d'aligner, dans un second temps, au nom de la logique et du bon sens, le scrutin départemental sur le scrutin régional.

Vous pouviez imaginer d'autres jumelages que celui que vous nous présentez aujourd'hui. Mais vous avez choisi le plus douteux et nous devons nous interroger sur vos raisons.

En début de séance, votre secrétaire d'Etat nous a dit qu'il n'y avait pas de malice : s'il n'y a pas malice, monsieur le ministre, alors il y a innocence ! Pour ma part, j'aurais préféré un ministre malicieux à un ministre innocent. Monsieur le ministre, ce serait bien la première fois que vous me décevriez. (*Rires et applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

Aux motifs déjà évoqués qui nous amèneront à ne pas voter ce texte, je me permettrai d'en ajouter deux supplémentaires que j'exposerai maintenant.

Le premier motif, impératif selon moi, est d'ordre juridique. Je crois que la constitutionnalité de ce texte est douteuse.

Le Conseil d'Etat a émis un avis négatif sur ce projet de loi. Le Gouvernement n'en a pas tenu compte. C'est son droit. Le Conseil constitutionnel aura, le moment venu, à se prononcer sur la légalité d'une mesure qui prolonge d'un an le mandat de la moitié des conseillers généraux.

En droit français et jusqu'à maintenant, les reports d'élection ont toujours eu lieu en fonction de motifs occasionnels et non répétitifs. On ne peut pas dire que le regroupement d'élections que vous nous proposez soit imposé par un calendrier de proximité. Il s'agit bien d'un nouveau rythme permanent de consultation que vous voulez instaurer dans le pays à partir d'un nouveau calendrier électoral. Il s'agit, par conséquent, d'une réforme et non d'une opportunité.

Le Conseil constitutionnel aura donc à examiner si la permanence de la règle nouvelle que vous introduisez par le biais du report que vous proposez est compatible avec l'ex-

ception des reports occasionnels qui furent, jusqu'à présent, pratiqués par les gouvernements successifs. N'y a-t-il pas, en cette matière et dans cette procédure, un détournement de la loi ?

Mais il y a plus. Le Conseil constitutionnel devra dire si la juxtaposition de deux élections concomitantes avec deux modes de scrutin radicalement opposés - la proportionnelle avec scrutin de liste à un tour, d'une part, et le scrutin uninominal cantonal à deux tours, d'autre part - donne à chaque candidat une égalité de chances, règle absolue de notre droit.

Comment ne pas soutenir, sans crainte de se tromper, que le candidat au conseil général, soumis à un deuxième tour, sera favorisé ou défavorisé selon les résultats que la liste régionale de même famille politique aura obtenus au premier tour ?

Nous savons tous que le décalage horaire ou les fermetures échelonnées des bureaux de vote imposent l'embargo des premiers résultats connus, et ce jusqu'à la fin des opérations de vote. Cette mesure a pour but d'éviter que des résultats connus puissent influencer le vote d'électeurs tardifs.

La mesure que vous proposez va bien au-delà. Il s'agit non plus de prendre en considération quelques heures de décalage mais une semaine, une semaine durant laquelle le candidat en ballottage pourra bénéficier des commentaires de presse ou en supporter les conséquences, selon les résultats obtenus par la liste régionale voisine, dont il sera peut-être lui-même l'un des élus ou l'un des battus.

Personne ne peut nier qu'il y a dans cette concomitance entre deux élections issues de deux régimes électoraux opposés un traitement différencié des candidats en fonction des résultats du premier tour.

Le Conseil constitutionnel devra donc trancher sur une situation qui, en tout état de cause, introduira un biais dans la consultation.

Mon second motif est d'ordre tout à fait différent puisqu'il concerne le découpage de la carte des cantons auquel se livrent actuellement les préfets sur instruction du Gouvernement.

Il y a, me semble-t-il, quelque paradoxe à proposer au Parlement le report de la date des élections cantonales et à engager, parallèlement, une procédure de modification des limites cantonales, sans attendre que le Parlement se soit prononcé.

Si la loi devait être adoptée, il y aurait donc des conseillers généraux *in partibus*, qui représenteraient pendant dix-huit mois des cantons supprimés, et d'autres conseillers généraux qui auraient à traiter d'affaires concernant des communes qui ne relèveraient plus de leur canton. Qui devra demain s'occuper des quartiers érigés en canton : le candidat potentiel ou le conseiller général actuel d'un canton urbain qui sera allégé de ses quartiers périphériques ? Ce découpage me paraît d'ailleurs effectué dans des conditions assez fantaisistes. Les instructions que vous avez données étaient claires : les préfets devaient consulter les élus.

Certains préfets ont consulté beaucoup d'élus, d'autres aucun. La plupart ont sélectionné des élus privilégiés qui sont ainsi mis secrètement dans la confidence. Pourquoi ?

Des préfets ont proposé d'accroître la représentation urbaine par la création de nouveaux cantons dans les villes. D'autres n'ont pas hésité à proposer la fusion de nombreux cantons ruraux.

Que penser de cette mise à mal du tissu rural de notre pays qui est envisagée dans cette circulaire, sans pour autant être imposée ?

D'ailleurs, il faut relever - je tiens à le dire devant le Sénat - les précautions que vous avez prises dans vos instructions au préfet : « Il convient de vous inspirer du principe selon lequel la réalité cantonale est d'autant plus forte que les communes qui composent le canton sont peu peuplées. Dès lors, votre liberté d'appréciation sera plus grande dans les zones fortement urbanisées que dans les zones rurales ou faiblement urbanisées. »

Cette précision apportée dans la rédaction de votre instruction - personnellement je vous en remercie - n'a pas empêché plusieurs préfets de proposer la suppression de nombreux chefs-lieux de cantons ruraux, en contradiction majeure avec une politique gouvernementale affirmée à plusieurs reprises, et très récemment encore par M. Chérèque, qui évoquait les problèmes posés par une relance de l'aménagement du territoire.

Personne n'ignore que la suppression d'un chef-lieu de canton rural signifie, à terme, la disparition de la brigade de gendarmerie ainsi que celle de services essentiels pour une collectivité.

Sans doute, le Gouvernement ne parle-t-il pas deux langages sur ce sujet capital, et je serais heureux, monsieur le ministre, des précisions que vous pourriez nous apporter ce soir.

Quoi qu'il en soit, la précipitation avec laquelle vous engagez ce découpage ne me paraît pas exempte d'arrière-pensées. Votre calendrier est serré. Votre circulaire date du 13 septembre ; les préfets ont eu un mois pour effectuer un découpage officieux et parfois discret ; le projet définitif sera officiellement déposé devant les bureaux des présidents des conseils généraux le 15 novembre ; les communes devront délibérer avant que le conseil général donne lui-même un avis. Comment ne pas être étonné et perplexe devant une telle précipitation ?

Pourquoi ne pas avoir attendu que le Parlement adopte, après l'avoir amendé, au besoin, le projet de loi que vous déposez en urgence et dont s'est saisie immédiatement - dès le 3 octobre dernier - l'Assemblée nationale, M. le rapporteur l'a souligné tout à l'heure ? N'aurait-il pas été plus raisonnable d'attendre le résultat de nos débats avant d'engager une procédure de découpage qui aurait pu alors se dérouler en toute clarté, en toute objectivité et dans la concertation générale ?

Toutes ces raisons, monsieur le ministre, font que je voterai, avec mon groupe, la question préalable. Il y a dans ce pays - il faut le dire, et tout le monde se plaît à la reconnaître - un déficit démocratique croissant. Les conditions ambiguës dans lesquelles nous débattons sur un sujet qui touche la France profonde ne peuvent que renforcer la suspicion de l'opinion publique.

**M. Franz Duboscq.** C'est exact !

**M. Paul Masson.** Cette opinion ne pourra manquer, une fois encore, de considérer qu'à la fin du compte on aura surtout voulu prolonger d'un an le mandat de conseillers généraux qui devaient se présenter devant le jugement populaire en mars prochain. En définitive, le parti des abstentionnistes trouvera encore une occasion de recruter de nouveaux adhérents - ce n'est pas ce que ni vous ni nous recherchons - et cela ne peut que nous amener à être dubitatifs sur les raisons de votre choix : pourquoi un débat qui laisse dans l'indifférence la plupart des Français alors qu'il touche à l'essence même des pouvoirs décentralisés ? Pourquoi tant de maladresse autour d'un sujet sérieux ? (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.** Je demande la parole.

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

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.** Monsieur le président, je prie à nouveau le Sénat d'excuser mon absence en début d'après-midi, étant retenu à l'Assemblée nationale.

Je tiens à répondre immédiatement à M. Masson sur la question des découpages cantonaux ; cela évitera peut-être à certains de ses collègues d'y revenir.

Je me propose de vous en parler au début du mois de novembre. Il n'y a là ni problème de transparence, ni aucune précipitation.

La transparence est totale puisque les décisions ne sont pas prises par les préfets : ils présentent des propositions ; elles sont soumises, ensuite, d'une part, aux assemblées locales et, d'autre part, au Conseil d'Etat.

Par le passé, je n'ai pas procédé à beaucoup de découpages cantonaux et ils furent très peu contestés : un seul fit l'objet d'un contentieux, c'est tout dire !

S'agissant du découpage en cours, il sera particulièrement limité. Les instructions que j'ai données vont dans ce sens. En première approximation, il semble qu'il intéresse à peine le tiers des départements, avec peut-être quelques dizaines de créations de cantons. Je pourrai vous en parler de façon plus détaillée au début du mois de novembre, puisque les préfets ont jusqu'à la fin de ce mois pour me faire leurs propositions. Alors, vraiment, il n'y a aucune raison de crier au loup ou au feu ! En matière de transparence, on ne peut pas faire

mieux que de publier les projets et de consulter les conseils généraux ainsi que le Conseil d'Etat ; il n'y a donc absolument rien à craindre !

Vous le savez très bien, la règle appliquée est simple. Elle consiste à découper éventuellement le canton le plus peuplé, puis éventuellement le deuxième et éventuellement le troisième. J'arrête là l'énumération.

C'est dans cet esprit que j'ai agi voilà quelques années. Il ne se prépare rien d'autre, sans malice ni innocence. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. Henri Collette.** Je demande la parole.

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

**M. Henri Collette.** Dans un département comme celui du Pas-de-Calais, la loi fait obligation au préfet de consulter les parlementaires. Or, si les conseillers généraux ont été consultés, les parlementaires ne l'ont pas été.

Par ailleurs, les dispositions seront prises non pas après un vote du Parlement, mais par décret. Je ne vois donc pas comment nous pourrions ouvrir à nouveau un débat sur un éventuel redécoupage des cantons.

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.** Je demande la parole.

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

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.** Quand je vous propose d'évoquer ce sujet au début du mois de novembre prochain, ce n'est pas pour qu'une décision législative soit prise, puisque cela relève du décret et non pas de la loi. Simple-ment, nous pourrions en parler, par exemple, lors d'une séance consacrée aux questions au Gouvernement.

Quant à la transparence, elle résulte du fait que les projets sont soumis aux conseils généraux et au Conseil d'Etat.

Plutôt que d'ouvrir maintenant un débat, alors que je ne dispose même pas de l'ensemble des propositions des préfets, je vous propose d'en reparler dans les premiers jours du mois de novembre prochain. Naturellement, si vous avez des observations ou des suggestions à faire, vous pouvez m'écrire et elles seront examinées.

Personnellement, je ne suis pas un fanatique de la création des cantons, et vous savez pourquoi !

**M. le président.** Je ne veux pas intervenir dans le débat, mais j'observe, monsieur le ministre, que l'examen, soit des conclusions de la commission mixte paritaire, soit du texte en nouvelle lecture si la commission n'a pas abouti, n'interviendra pas avant le début du mois de novembre. Dès lors, le débat qui s'engagera pourra servir de support à la communication que vous désirez faire au Sénat.

Mes chers collègues, dix orateurs doivent encore intervenir. S'ils respectent le temps de parole pour lequel ils se sont annoncés - ce n'est évidemment pas obligatoire et ne dépend que d'eux - nous pourrions entendre la réponse de M. le ministre vers dix-neuf heures dix et passer ensuite à la discussion de la question préalable. Nous pourrions donc avoir achevé l'examen de ce texte vers vingt heures quinze et nous reprendrions la séance à vingt-deux heures trente pour examiner le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale.

Tel est le sens de la démarche dans laquelle je m'oriente, mais, bien entendu, le Sénat est toujours libre de prendre des décisions contraires.

Dans la suite de la discussion, la parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, lutter contre l'abstentionnisme, tel est donc l'objectif annoncé pour justifier ce projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

Il s'agit là d'un « trompe-l'œil », car ni le texte ni la démarche qui le sous-tend ni l'environnement dans lequel il s'inscrit ne peuvent contribuer à accroître la participation des citoyens aux élections, bien au contraire.

Ce texte, en effet, ne répond à aucun des problèmes qui sont à l'origine de l'abaissement de la conscience civique.

Moraliser la vie politique, il n'en est nullement question dans votre projet. Pourtant, l'intérêt des Français pour la vie politique de notre pays ne peut que s'affaiblir lorsque celle-ci

s'illustre par des affaires nauséabondes telles que les fausses factures et l'amnistie de leurs divers auteurs et bénéficiaires, les faits qui ont conduit à ce qu'un ministre du tourisme soit remercié ou encore les récents événements qu'a eu à connaître la ville de Nice.

**M. Louis Minetti.** Très bien !

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis.** En finir avec les calculs politiques débouchant sur des adaptations des modes de scrutin et des découpages de circonscriptions aux seules fins d'assurer aux partis au pouvoir la pérennité de leur majorité, tout porte à croire que cela n'est toujours pas à l'ordre du jour.

Votre texte, qui renvoie au second plan la question du mode de scrutin, en est un révélateur. Je souligne à ce sujet que, lors de son examen à l'Assemblée nationale, le ministre de l'intérieur est volontairement resté silencieux sur ses intentions concernant le mode de scrutin des élections des conseillers régionaux, tandis qu'un député socialiste n'a pas fait preuve d'autant de réserve en annonçant comme vraisemblable le dépôt d'un projet de loi sur cette question.

De quoi pourrait-il s'agir d'autre que d'une remise en cause du principe de la proportionnelle pour les élections régionales ? Je constate que, dans son propos liminaire, M. le secrétaire d'Etat...

**M. le président.** Permettez-moi de vous faire remarquer, madame, que M. le ministre de l'intérieur a auprès de lui un ministre délégué et non un secrétaire d'Etat.

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis.** ... que M. le ministre délégué - excusez-moi - n'a rien dit sur ce point et je souhaite donc, monsieur le ministre, que vous précisiez vos intentions afin que les parlementaires puissent se prononcer en toute connaissance de cause. C'est la plus élémentaire des conditions.

Par ailleurs, vous venez de parler de projets de création de cantons. Vous nous avez fait des promesses et je souhaite qu'elles soient tenues. Nous voulons que tout soit clair.

Pour leur part, les sénateurs communistes et apparentés considèrent qu'en matière électorale, comme en d'autres domaines, la représentation proportionnelle est le meilleur moyen de permettre l'expression pluraliste des populations et donc le respect de la démocratie. C'est la raison pour laquelle ils refusent tout détournement de la claire expression du suffrage universel. Avec un scrutin uninominal à deux tours tel qu'il est en vigueur pour les élections cantonales, le suffrage universel est faussé, des courants de pensée sont évincés, les assemblées ne sont plus que le reflet déformé des forces politiques réelles en présence.

Des modes de scrutin injustes - en premier lieu, le mode de désignation du Président de la République - provoquent une américanisation croissante de la vie politique française, avec des phénomènes de personnalisation outrancière, au détriment du débat de fond. Ils conduisent à la mise en place d'un système bipolaire, constitué de deux grandes formations finalement assez proches sur les grands choix de fond, véritable machine à broyer le pluralisme, libéricide pour les courants de pensée qui n'accepteraient pas leur satellisation dans l'un ou l'autre de ces deux pôles.

Votre texte s'inscrit pleinement dans cet environnement. Je souligne à ce sujet que si, aux Etats-Unis, les élections sont systématiquement regroupées, on y constate pourtant un très fort taux d'abstention, particulièrement dans les catégories sociales les plus pauvres et les minorités.

Ce constat confirme, s'il en était besoin, que le regroupement des scrutins n'est pas la réponse à l'abstentionnisme ; vous le savez bien ! D'ailleurs, l'expérience, dans notre pays, du regroupement occasionnel des élections régionales et européennes, en juin 1986, n'a pas empêché une participation relativement faible des électeurs.

**Mme Hélène Luc.** Absolument !

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis.** Si ce texte ne peut atteindre l'objectif qu'il prétend se fixer, c'est aussi parce qu'il s'accommode parfaitement d'un processus d'abaissement du rôle de toutes les assemblées élues.

Le pouvoir du Parlement est placé sous tutelle antidémocratique par un édifice constitutionnel qui a réduit de manière considérable son pouvoir de légiférer et par une construction européenne visant à renforcer la domination des

puissances d'argent et des Etats les plus forts sur les peuples. C'est ainsi que la Commission de Bruxelles et la Cour européenne de justice deviennent le « superlégislateur » et le « superjuge » de nos normes juridiques nationales.

Pour aller plus loin encore dans cette direction, vous voulez, avec le projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République, confisquer aux foyers de démocratie que sont les 36 000 communes de France l'essentiel de leurs droits et prérogatives, en leur imposant des regroupements sous tutelle des préfets.

On ne peut prétendre lutter contre l'abstentionnisme et, en même temps, mettre en œuvre un processus qui éloigne toujours plus l'électeur des pouvoirs de décision. Il s'agit là d'une question de fond.

La méthode autoritaire utilisée par le Gouvernement dans le but de faire de l'agglomération parisienne le royaume fermé des milliardaires et des grandes sociétés multinationales illustre parfaitement cette démarche.

N'est-il pas paradoxal que l'on nous demande aujourd'hui de nous prononcer seulement sur les dates des élections des deux collectivités que sont les conseils régionaux et les conseils généraux, alors même qu'un ministre vient de se permettre d'annoncer un gigantesque projet d'extension du centre d'affaires de la Défense, sans la moindre concertation avec aucune des assemblées élues concernées, à l'échelon tant communal que départemental et régional ? (*Très bien ! sur les travées communistes.*)

Tout cela me permet d'affirmer que la démocratie ne souffre pas d'une trop grande fréquence des consultations électorales, mais qu'elle est profondément bafouée à la fois par une mise en cause permanente de l'indépendance nationale, un dévoiement du suffrage universel et un abaissement allant jusqu'à la négation du rôle des assemblées élues à tous les niveaux.

L'électeur n'est pas trop sollicité ; il est, au contraire, selon les besoins de la cause, ignoré, trompé ou méprisé. C'est pourquoi nous considérons que faire élire le même jour des assemblées dont la nature et les responsabilités sont tout à fait différentes n'est pas une réponse valable.

Qu'il s'agisse d'un regroupement des élections départementales et municipales qui gommerait notamment l'originalité de l'échelon communal, qu'il s'agisse de la concomitance d'une élection de caractère national avec l'élection à l'Assemblée européenne, ce qui tendrait à édulcorer le rôle du Parlement national, qu'il s'agisse encore, comme votre texte le propose, de regrouper le renouvellement des conseils généraux et celui des conseils régionaux, nous estimons que ce sont là des propositions qui ne respectent pas la spécificité de chaque assemblée et qui seraient source de confusion.

**Mme Hélène Luc.** Très bien !

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis.** Autant nous considérons que le renouvellement par moitié, tous les trois ans, des conseils généraux est anachronique, autant il apparaît que cette question est indissociable de celle du mode de scrutin.

S'il fallait faire une réforme électorale, la priorité ne serait-elle pas justement d'établir le principe de la représentation proportionnelle ? Ainsi serait donnée aux citoyens la possibilité de choisir démocratiquement ceux qui conduiront leurs choix, de l'échelon communal à l'échelon national. Ainsi serait assurée une présence équitable et représentative des courants de pensée, et garanti l'exercice des droits de contestation et d'opposition de la minorité.

Que chacun ait la possibilité, par son vote, d'élire un représentant qu'il a choisi parce que sa voix comptera autant que celle de n'importe quel électeur en France, garantirait le pluralisme, favoriserait le respect des engagements pris et le contrôle démocratique de l'activité des élus par le peuple.

Votre texte est muet sur cette question essentielle du mode de scrutin. En cela, il n'est pas acceptable.

A faire une réforme touchant à la vie politique, la priorité ne serait-elle pas également de soustraire les activités politiques et leur expression à la domination de l'argent ?

Il y a matière à un texte utile et efficace pour garantir le pluralisme et la transparence de la vie politique, pour lutter contre l'abstentionnisme.

Il est impératif et urgent d'interdire tout financement des activités politiques par des entreprises privées et publiques, d'assurer véritablement l'égalité des candidats devant le suf-

frage universel, d'obtenir réellement la transparence sur les finances des partis politiques, comme sur les ressources des titulaires des fonctions électives ou gouvernementales.

Force est de constater que c'est à l'opposé d'une telle réforme, pourtant indispensable, que conduisent les derniers textes adoptés relatifs aux dépenses électorales, au financement des activités politiques et à l'amnistie des auteurs de fausses factures.

C'est pourtant là qu'il faut chercher les véritables causes de l'abstentionnisme !

Aussi, dans une telle situation, votre projet de loi, monsieur le ministre, ne peut avoir aucune caution démocratique, aucun rôle pour faciliter la participation de l'ensemble des Français à la vie politique de leur pays.

En conclusion, je dirai que ce texte ne répond à aucune des questions de fond s'agissant de la nécessaire démocratisation de la vie politique française. Il applique, au contraire, la méthode des calculs politiques.

Les sénateurs communistes et apparentés se prononcent donc contre ce texte. Ils considèrent également que la motion tendant à opposer la question préalable, déposée par la commission des lois, n'est qu'une diversion soutenue par ceux-là mêmes qui, lorsqu'ils dirigeaient ce pays, ont appliqué les mêmes méthodes et ont excellé en matière de « charcutage électoral ».

C'est la raison pour laquelle nous ne participerons pas au vote sur cette motion. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes.)*

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

**M. François Blaizot.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le rapport que nous a présenté notre collègue M. Sourdille a emporté ma totale adhésion.

Il n'est pas un seul des arguments qu'il a développés contre le projet de loi dont nous délibérons qui ne m'ait pas semblé absolument déterminant.

Je préciserai, au surplus, que ce sentiment ne m'est pas seulement personnel, mais qu'il est partagé par la quasi-totalité des membres du groupe de l'union centriste.

Oui, notre rapporteur a raison de dénoncer la confusion qu'introduirait dans l'esprit des électeurs la superposition de deux consultations visant des objectifs différents et soumises à des règles de scrutin fondamentalement distinctes : scrutin de liste à un tour, d'une part, scrutin uninominal à deux tours, d'autre part.

La difficulté serait non seulement pour les électeurs, mais aussi pour les candidats et ceux qui interviennent normalement dans les campagnes électorales. Mener une campagne est déjà une lourde charge ; en conduire simultanément deux deviendrait impossible.

On peut donc dire que ce projet de loi crée un sérieux obstacle pour tout citoyen qui briguerait à la fois un mandat de conseiller général et un mandat de conseiller régional. Il limite en fait, sinon en droit, la possibilité que doit avoir tout citoyen d'exercer ses droits civiques.

A ce titre, la constitutionnalité de ce texte me paraît bien douteuse. Cet aspect vient s'ajouter à tous les autres éléments d'inconstitutionnalité qui ont été dénoncés tout à l'heure par certains des orateurs qui m'ont précédé.

Oui, M. le rapporteur a raison de dénoncer la politisation des élections cantonales et régionales qui résulterait inévitablement d'un tel projet de loi. En effet, les objectifs des élections et les modes de scrutin devenant incompréhensibles, les électeurs n'auraient plus d'autre recours que de se déterminer en fonction des étiquettes politiques.

Ces deux éléments, confusion et politisation, inciteront les électeurs peu motivés à se désintéresser encore plus du scrutin. Loin d'avoir réduit les risques d'abstention, objectif officiellement affiché de ce projet de loi, on aura ajouté une raison supplémentaire de ne pas aller voter. Tout cela a été excellemment dit par M. le rapporteur et il n'est pas besoin d'y insister.

Aussi voudrais-je me limiter à évoquer quelques points particuliers.

L'exposé des motifs du projet de loi ainsi que l'intervention de M. le ministre délégué mettent en évidence l'objectif de ce projet de loi, qui est de lutter contre l'abstentionnisme en regroupant certaines élections, les électeurs étant supposés

se lasser d'élections trop fréquentes. Cette assertion n'est pas seulement inconvenante à l'égard du sens civique des électeurs, elle est au surplus profondément injuste et parfaitement mal fondée.

Ne soyons pas hypocrites : vous savez vous-même, monsieur le ministre, comme nous tous, que l'abstention provient de la désaffection de certains de nos concitoyens à l'égard de la vie politique, en raison d'abus trop fréquemment commis, trop fréquemment couverts par le pouvoir, trop fréquemment amnistiés.

Certes, cette vision du monde politique par un trop grand nombre de nos concitoyens est fautive. Les abus dont j'ai parlé sont heureusement rares. L'immense majorité des acteurs de la vie politique exercent leur activité avec un profond désintéressement et même une grande abnégation.

Quelques exemples scandaleux suffisent à dénaturer la perception de la vie politique par l'opinion publique. La femme de César ne doit pas être soupçonnée.

Des mesures d'assainissement ont été prises depuis quelques mois ; on peut espérer qu'elles restaureront la vision du monde politique qu'on a à l'extérieur. Ce jour-là, les Français retrouveront le chemin des urnes, que la concomitance des élections ne pourrait que leur faire désertier davantage.

Ne soyons ni naïfs ni hypocrites s'agissant des objectifs réels de ce projet de loi.

En politisant les scrutins concernés, le Gouvernement espère exercer une influence accrue sur le choix des électeurs. Actuellement, les élections locales s'appuient principalement, par bonheur, sur la qualité des hommes. Si elles étaient déterminées par des étiquettes politiques, le Gouvernement pourrait espérer qu'elles aboutissent à des assemblées locales qui lui soient plus favorables.

En assurant la concomitance des élections régionales et des élections cantonales, on espère provoquer une contagion des premières sur les secondes et aboutir ainsi, de guerre lasse, à une élection des conseils généraux au scrutin de liste en abolissant les cantons. Cette éventualité ne semble nous avoir été épargnée que grâce à l'attachement personnel de M. le Président de la République aux cantons, conception qui n'est pas également partagée au sein du Gouvernement. Là encore, à force de peser sur l'événement, on finirait bien par le faire céder.

Enfin, monsieur le ministre, mes chers collègues, avec une profonde inquiétude, j'ai appris que le Conseil d'Etat aurait émis un avis défavorable sur ce projet de loi et je constate qu'aucune information ne nous a été donnée sur les motifs qu'il a retenus pour justifier son rejet, pas plus que sur les raisons du Gouvernement de les écarter.

**M. Guy Allouche.** Secret !

**M. François Blaizot.** Tout projet de loi doit être soumis à l'avis du Conseil d'Etat avant d'être présenté au Parlement. Cette procédure est prescrite dans l'intérêt de l'information du Gouvernement. Mais qui oserait soutenir que ce dernier n'ait pas le devoir impérieux de donner au Parlement tous les moyens de jugement en sa possession, y compris, au premier chef, les réflexions de la plus haute juridiction administrative française ?

Faute d'indications certaines à ce sujet, on peut supposer que le Conseil d'Etat a soulevé plusieurs chefs d'inconstitutionnalité, comme n'a pas manqué de l'indiquer M. le rapporteur. Sans doute aura-t-il relevé que, depuis l'origine de notre démocratie, les pouvoirs publics ont toujours pris le plus grand soin d'éviter la concomitance des élections.

Chaque fois qu'une élection cantonale était prévue non pas seulement le jour d'une élection législative, mais même à une date peu éloignée, tous les gouvernements ont, par le passé, provoqué le report à plusieurs mois de l'élection cantonale concernée pour éviter que la concomitance ne vienne entacher la liberté d'appréciation des électeurs.

C'est tout simplement cette liberté que l'on nous propose aujourd'hui de supprimer. Le Sénat ne saurait accepter la disparition d'une liberté quelconque, notamment pas de celle-là.

La proposition de M. le rapporteur aboutit à rejeter purement et simplement le projet de loi en lui opposant la question préalable.

Avec la majorité des membres de mon groupe, je voterai cette motion sans hésitation. Pourquoi, en effet, accepter de discuter d'un projet de loi intrinsèquement mauvais ?

S'il était possible de l'amender, nous devrions accepter de passer à l'examen des articles. Mais tout ce qui a été dit au cours de ce débat montre que nous ne pourrions que voter la suppression des articles les uns après les autres. Je ne crois pas que cette procédure serait conforme à la dignité du Parlement.

Nous pourrions craindre qu'une certaine propagande ne tente d'exploiter la question préalable pour la présenter comme une manifestation d'obstruction de la part du Sénat. Le risque de voir le pays se laisser convaincre me paraît nul.

En définitive, en opposant la question préalable, que demandons-nous ?

Nous demandons à être soumis à réélection, s'agissant des conseils régionaux, à la date légale d'achèvement de notre mandat, qui nous lie contractuellement à nos électeurs et au terme duquel ils ont le droit et le devoir de nous demander de leur rendre des comptes.

Nous demandons que cette réélection s'effectue selon un mode de scrutin identique à celui qui a été employé pour l'élection initiale.

Nous demandons que les conseils généraux continuent à être renouvelés par moitié tous les trois ans. Cette disposition a, depuis des décennies, montré son aptitude à assurer une bonne continuité de la gestion des assemblées départementales.

Nous demandons que les présidents de conseils généraux et leur bureau continuent à être réélus tous les trois ans, ce qui assure au mieux leur autorité et leur légitimité.

Nous demandons, en définitive, tout simplement que la loi soit respectée et ne soit pas dénaturée par une manœuvre électorale caractérisée, de dernière heure, dont les objectifs sont obscurs et la conformité à la Constitution plus que douteuse.

Pour toutes ces raisons, le groupe de l'union centriste, dans sa quasi-totalité, votera, avec la plus grande conviction, les propositions de M. le rapporteur.

Je souhaite, pour ma part, que le Sénat, par son vote, mette si bien en évidence l'anomalie fondamentale qui nous est proposée par ce projet de loi que l'on n'y revienne plus jamais. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

**M. Jean Cluzel.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, lourde est ma responsabilité en cet instant de voir dans ce texte une nécessaire et bonne adaptation de l'institution départementale aux conséquences, comme aux nécessités, de la décentralisation, dont, à partir de 1982, le processus a été mené avec une extrême rapidité et avec un parti pris de total pragmatisme.

Une telle méthode suppose, cependant, qu'il faille adapter, corriger et innover.

Au premier plan des adaptations, il est clair qu'on ne peut demander aux exécutifs départementaux de conduire convenablement une triple démarche particulièrement éprouvante.

La première est de gérer, avec l'indispensable rigueur fiscale, des actions complexes qui, pour la plupart, impliquent des programmes pluriannuels.

Je puis en parler en connaissance de cause, étant président d'une assemblée départementale qui a pris le risque et le pari de ne pas augmenter le taux de ses impôts départementaux depuis 1987 et qui va continuer dans cette voie. Pourtant, dans ce département, le taux de chômage est supérieur à la moyenne nationale et le nombre des dossiers consacrés au R.M.I. est très important !

En deuxième lieu, les exécutifs départementaux sont soumis tous les trois ans à une pression électorale qui perturbe le déroulement de ces programmes. Toutefois, les minorités communiste et socialiste du conseil général de mon département participent, sur proposition de l'ensemble de la majorité et avec voix consultative, aux réunions mensuelles du bureau. Nous avons en effet estimé que c'était nécessaire au fonctionnement démocratique de notre assemblée territoriale.

En troisième lieu, on risque d'être confronté à une guérilla dans les relations avec l'Etat, pour que ne soit pas renversée, par des dispositions insidieuses, la logique de décentralisation.

Le bon sens commande dès lors que les pouvoirs publics assurent une cohérence entre les impératifs de gestion induits par la décentralisation, d'un côté, et les systèmes électoraux, de l'autre.

Je m'explique sur le mandat de six ans.

Sous l'empire de la loi du 10 août 1871, l'exécutif départemental était assuré par le représentant de l'Etat - trop souvent, d'ailleurs, celui du Gouvernement. Le président n'était alors que le *primus inter pares*. Et le corps électoral, alors peu sollicité, avait l'avantage de pouvoir fixer ses choix par tranches cantonales, tous les trois ans. C'était - sous cette loi - un excellent système.

Ce ne l'est plus avec la loi du 2 mars 1982, et ce pour deux raisons.

Tout d'abord, l'exécutif départemental, qui est maintenant assuré par le président du conseil général, agit quotidiennement avec les maires de son département et le président de son conseil régional. Mais ceux-ci disposent d'une durée de vie politique de six ans, alors que lui, le président du conseil général, n'a qu'un mandat de trois ans.

Mais il est une seconde raison qui découle de la première ; dans un tel système, l'influence de l'exécutif départemental se trouve réduit au sein de cette trilogie.

Si ce n'est pas ce que l'on souhaite - pour ma part, je ne le veux pas - il faut alors adapter le système électoral aux nouvelles responsabilités du nouvel exécutif départemental.

A propos de l'argument reposant sur la lutte contre l'absentéisme, c'est avec un grand intérêt que j'ai écouté M. le rapporteur et, sur ce point au moins, je partage son avis. En effet, l'une des raisons évoquées dans l'exposé des motifs ne me paraît pas résister à l'examen.

Monsieur le ministre, la désaffection des citoyens à l'égard des élections ne provient pas principalement du nombre des consultations électorales, elle traduit un mal plus profond.

Ce mal me paraît prendre sa source dans l'indifférence à l'égard de l'Etat, un Etat qui, depuis plusieurs décennies en France, marque si fort un enseignement où l'on a dissocié l'instruction de l'éducation, sans songer que les petits d'hommes ont autant besoin d'éducation que d'instruction.

Et que dire de ces trop nombreux congrès où le mot « droit » revient dans chaque discours alors que l'on cherche en vain un autre mot, celui de « devoir » ?

En matière de société, la décadence, on le sait, c'est d'abord celle de l'esprit lorsqu'il fait défaut ; en matière électorale, c'est celle du civisme, c'est-à-dire l'incivisme.

A propos de la constitutionnalité du texte - j'ai été très attentif à tout ce qui a été dit sur cette question - ma conviction est qu'il ne peut être entaché d'inconstitutionnalité.

La commission permanente du Conseil d'Etat, saisie pour avis, aurait, a-t-on appris par la presse, contesté la prolongation d'une année du mandat des conseillers généraux élus en 1985. Une telle possibilité, toujours d'après la presse, ne saurait être reconnue par la haute juridiction que dans des circonstances « d'impérieuse nécessité ».

Que dit la Constitution ? Son article 34 dispose que la loi fixe notamment « les règles concernant le régime électoral ... des assemblées locales ».

L'analyse des travaux préparatoires auxquels je me suis référé ne permettant pas de définir la notion de « régime électoral », il est nécessaire de se référer à l'étymologie selon laquelle un régime c'est tout simplement « ce que régit ». On ne peut donc réduire au seul mode de scrutin la portée de cette notion ; celle-ci englobe normalement la durée des mandats et, bien sûr, la date des consultations. Pour les assemblées parlementaires, l'article 25 de la Constitution dispose qu'une loi organique « fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée ». Il s'agit de l'article L.O. 121 du code électoral pour l'Assemblée nationale et l'article L.O. 275 du même code pour le Sénat.

Pour les assemblées locales, une loi ordinaire est intervenue. Il s'agit de l'article L. 192 du code électoral pour les conseillers généraux et de l'article L. 336 du même code pour les conseillers régionaux. Le législateur me semble donc parfaitement souverain et sa compétence résulte ici d'un nécessaire respect du parallélisme des formes.

Si M. Dailly ne présidait pas notre séance en ce moment, je ferais appel à son autorité sur ce point précis.

Que dit le Conseil constitutionnel ? Il a rendu deux décisions.

L'une, du 23 mai 1979, porte sur la loi modifiant les modes d'élection de l'assemblée territoriale et du conseil du gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances. Le Conseil constitutionnel a affirmé que la durée du mandat de l'assemblée territoriale et du conseil du gouvernement est fixée par la loi et ne peut être modifiée qu'en la même forme. On retrouve encore le principe du parallélisme des formes auquel il me semble nécessaire de se tenir.

L'autre décision, du 5 janvier 1988, porte sur la loi relative aux élections cantonales et dispose que la durée du mandat des élus locaux est bien de la compétence du législateur. Cette compétence résulte, d'une part, de l'article 34 de la Constitution et, d'autre part, de l'article 72 précisant que les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus et dans des conditions prévues par la loi ».

Tout cela illustre un principe plus général, affirmé par la récente décision du Conseil constitutionnel n° 89-259 du 26 juillet 1989 : « Il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, à condition que ce pouvoir n'aboutisse pas à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel. »

J'attire votre attention sur cette dernière partie de citation.

Quelle a été la pratique ?

Depuis la loi du 10 août 1871, le législateur a souvent soit prorogé, soit réduit la durée normale du mandat des conseillers généraux. Je me réfère à la réponse à la question écrite n° 22162 de M. Henri Bayard à M. le ministre de l'intérieur, citée dans le *Journal officiel* de l'Assemblée nationale du 16 juillet 1990.

La compétence du législateur est indiscutable lorsqu'il assure le respect de la tradition républicaine en dissociant les élections cantonales des consultations nationales, les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » étant un élément de cet illustre « bloc de constitutionnalité » élaboré par le Conseil constitutionnel.

Il est donc clair que, en cas de regroupement des élections, le Parlement exerce bien son pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Les nombreux précédents conduisent, par conséquent, à écarter catégoriquement l'exigence d'une « impérieuse nécessité ».

En effet, le report, exceptionnel et pour une durée limitée, du renouvellement d'une série de cantons ne prive pas de base légale le principe d'administration des collectivités départementales par des conseils élus. En outre, ce report n'est prévu que pour rendre possible une modification du régime électoral des départements, modification destinée notamment à conforter le principe de libre administration de ceux-ci, d'une part, en favorisant le débat public et la participation électorale pour les scrutins départementaux et régionaux et, d'autre part, en permettant aux exécutifs départementaux de bénéficier de la même stabilité que les exécutifs régionaux et municipaux avec lesquels ils sont appelés à collaborer.

C'est pour cet ensemble de raisons que je suis favorable à ce texte. Depuis 1976 - cela ne date ni d'aujourd'hui ni d'hier - j'ai à plusieurs reprises, publiquement, par la parole et par l'écrit, défendu de telles propositions.

Une expérience de près de douze années de présidence du conseil général, six ans sous la loi de 1871, bientôt six ans sous celle de 1982, pour près de vingt-quatre ans de conseil général, me conforte également dans cette position.

Il s'agit pour moi - on voudra bien m'en donner acte - non pas d'une question d'opportunité, mais d'une réflexion née de l'expérience. Ces positions, qui se retrouvent dans ce texte, remontent, pour moi, à de très nombreuses années.

En conclusion, mes chers collègues - je crois que nous serons d'accord sur ces quelques idées - sachons que, deux siècles après sa création, le département reste manifestement un espace privilégié de gestion, de promotion du développement local et de solidarité, mais aussi - on l'a dit excellemment avant moi - d'aménagement rural. Toutefois, la logique égalitaire des principes de 1789 conduit aujourd'hui à trop ignorer les différences. Il devient choquant que tels ou tels

départements disposent de budgets extrêmement importants, en grande partie grâce aux ressources de la taxe professionnelle - il s'agit là de départements privilégiés sur le plan industriel - pendant que d'autres sont réduits à des exercices de plus en plus périlleux pour éviter l'appauvrissement de leurs finances et la désertification des campagnes.

Autre problème, autre débat, mais dont il fallait bien dire un mot. Sur ce point, je rejoins également notre rapporteur.

Il est cependant exact que les vrais aventuriers, en cette fin de siècle, ne sont plus ceux qui partent à la recherche de terres nouvelles ou de réformes théoriques.

Les vrais aventuriers sont ceux qui, comme nous tous, mes chers collègues, cherchent à faire évoluer leurs contemporains par la conviction et par la raison. Entre les frénétiques de toutes les utopies et les partisans de tous les conservatismes, l'alliance a toujours été formidablement étroite. Pour arracher les premiers à leurs songes et les seconds à leurs blocages, il faut un extraordinaire mélange de méthode, de persévérance et de foi.

Engager les Français sur le chemin des réformes, les exercer au jeu démocratique dans le respect des opinions, sans jamais esquiver les problèmes, ce n'est pas une opération facile - nous le savons les uns et les autres.

C'est pourtant ce que font, dans l'ensemble, nos conseils généraux, et ils le font bien. Il est donc d'intérêt national, de l'intérêt, me semble-t-il, de la République, de faire en sorte que les conseils généraux aient les moyens - tous les moyens - de leur mission et, d'abord, d'être confirmés, puis renforcés. Il faut donc, dans l'intérêt de notre pays, continuer dans cette voie, en donnant à ces conseils généraux les moyens de leur action, c'est-à-dire la même stabilité dont bénéficient les exécutifs des deux autres collectivités territoriales que sont les communes et les conseils régionaux. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées du R.D.E. et de l'union centriste.*)

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

**M. Albert Vecten.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je tiens tout d'abord à féliciter notre collègue M. Jacques Sourdille, rapporteur de la commission des lois, pour son analyse, que j'approuve entièrement, du projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, adopté en première lecture le 3 octobre dernier par l'Assemblée nationale.

Je ne reviendrai donc pas sur ce que notre collègue nous a dit excellemment.

Cependant, je rappellerai que le Conseil d'Etat a émis le 26 juin dernier un avis défavorable sur ce projet de loi dans lequel le Gouvernement demande le report d'un an des élections cantonales de 1991. Le prolongement d'un an du mandat de la moitié des conseillers généraux a été contesté par la commission permanente du Conseil d'Etat.

L'article 72 de la Constitution prévoit que les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus ». Le Conseil d'Etat estime donc que le Parlement ne peut pas allonger ou raccourcir les mandats en cours des membres des assemblées locales pour de simples raisons d'opportunité. Il est vrai que le Conseil d'Etat ne donne qu'un avis et que le Gouvernement peut passer outre, ce qu'il a d'ailleurs fait.

Pourquoi le Gouvernement a-t-il passé outre à cet avis négatif du Conseil d'Etat ? Pourquoi a-t-il pris le risque de maintenir son projet de loi ? Qui est assez naïf pour croire que l'objet fondamental du regroupement proposé est de lutter contre l'abstentionnisme ?

Je ne reprendrai pas ici l'ensemble du dispositif retenu par le Gouvernement pour créer les conditions de la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

Au-delà du calendrier prévisionnel des scrutins d'ici à l'an 2010, je voudrais poser deux questions et vous livrer mes réflexions.

Tout d'abord, la réduction du nombre des scrutins est-il le plus sûr moyen d'obtenir de nos concitoyens qu'ils se mobilisent davantage pour voter ?

Par ailleurs, en entérinant le choix d'une modification des règles du jeu électoral à quelques mois d'une élection programmée, ne risque-t-on pas d'aboutir, en raison des enjeux politiques sous-jacents, à un résultat inverse de celui qui est escompté ?

Le journal *Le Monde* du 3 octobre dernier titrait, au sujet de cette réforme : « Le regroupement des élections locales ou les arrières-pensées d'une bonne idée ». Je dirai, pour ma part, reprenant les propos du journaliste : « Le regroupement des élections locales ou les arrières-pensées d'une fausse bonne idée ».

Il existe en France, comme dans bon nombre de démocraties, une réelle crise de confiance à l'égard des institutions politiques, des élus et de leurs partis.

Je ne m'étendrai pas sur les causes de cette crise, rappelant seulement que l'impunité pour la classe politique, qui a été consacrée par ce que l'on a appelé « les affaires », le vote de l'amnistie ainsi que certains travers de la politique « politicienne » n'ont pas contribué et ne contribueront jamais à redresser une image déjà bien racornie.

Cette crise est sans doute profonde et la multiplication des scrutins n'y est pour rien. L'adoption de mesures visant à la moralisation de la vie politique est plus urgente et nécessaire qu'un changement de procédure électorale. Une modification des comportements politiques est plus vitale pour nous qu'une nouvelle pratique électorale.

Présenter un regroupement de scrutins comme un moyen de lutte contre l'abstention est donc, à mon avis, une fausse bonne idée, d'autant que cette proposition intervient peu de temps avant des élections programmées. Face à une telle réforme, l'électeur peut légitimement se poser la question de savoir si cette réforme est faite pour lui, pour l'élu lui-même ou pour son parti ; et là, nous n'échappons pas aux arrières-pensées !

Ces arrières-pensées peuvent être de plusieurs sortes.

Souhaite-t-on, en couplant les élections cantonales et les élections régionales, qui sont soumises, comme vous le savez, à des modes de scrutins différents - scrutin majoritaire à deux tours, d'une part, la représentation proportionnelle, d'autre part - politiser un peu plus les cantonales ou semer la confusion dans l'esprit de l'électeur et influencer ainsi sur le résultat ?

Souhaite-t-on reculer les élections cantonales pour mieux préparer un redécoupage ou pour offrir aux émules du scrutin proportionnel un peu plus de temps pour imposer définitivement leurs vues ?

Quand on déclare vouloir lutter contre une désaffection des électeurs, on doit être au-dessus de tout soupçon à l'occasion de la présentation de réformes qui sont censées y contribuer.

Je n'ai pas le sentiment qu'en voulant imposer une modification de la règle du jeu on prenne le plus sûr chemin pour y arriver.

Voilà autant de raisons qui m'amènent à me prononcer contre cette réforme.

Vous ne serez donc pas étonné, monsieur le ministre, que je partage entièrement les conclusions de la commission des lois.

Comme la plus grande partie des membres du groupe auquel j'appartiens, je voterai la question préalable. (*Applaudissements sur certaines travées de l'union centriste, ainsi que sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

**M. Jacques Machet.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, comme nombre de mes collègues, je ne veux pas entrer dans cette organisation de concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, et ce pour trois raisons très simples.

En premier lieu, ces deux élections n'ont pas le même mode de scrutin. Ou bien l'on veut créer la confusion et la difficulté chez nos électrices et nos électeurs, ou bien, ce qui est le plus probable, l'on veut prendre le temps de modifier le mode d'élection des conseillers généraux, et je ne veux pas entrer dans cette manipulation.

En deuxième lieu, j'avancerai un principe : les échéances sont clairement définies. Respectons-les ; à six mois de celles-ci, nous avons bien d'autres problèmes et de préoccupations que de vouloir bouleverser ces principes.

En troisième lieu, ce n'est pas le fait qu'il y ait moins d'élections qui motivera nos électrices et nos électeurs et les fera aller voter.

Nos concitoyens attendent autre chose de nous, et le parlementaire que je suis en est très conscient.

Tout d'abord, ils attendent l'honnêteté de leurs responsables, c'est-à-dire la droiture et la capacité à répondre à leurs vrais problèmes. Ils nous ont confié une mission de gestion honnête et efficace pour aider à mener à bien les affaires de notre pays.

Les maires, rassemblés en congrès à Paris, attendent du Gouvernement et du Parlement des directives claires, précises et applicables pour les aider à gérer leurs collectivités.

Pour vivre l'intercommunalité, c'est-à-dire pour sauver les 36 000 clochers qui sont la richesse de notre pays, nous devons nous grouper volontairement sur les points essentiels et former des communautés dignes de ce nom, prêtes à répondre au défi de l'Europe.

Par ailleurs, nos concitoyens attendent des actions qui favorisent l'aménagement du territoire. Grossir les villes et vider nos campagnes est un non-sens. Les erreurs passées en ce domaine coûtent cher à notre pays, et je ne veux pas en faire ici le détail.

J'ai été frappé par l'analyse sévère et réaliste faite par M. Jean François-Poncet, à cette tribune, lors du débat sur les difficultés et les perspectives de l'agriculture. Je citerai trois chiffres : en 1990, 20 p. 100 de la population française vit en milieu rural et 80 p. 100 en milieu urbain. Si nous ne prenons pas les mesures nécessaires, dans dix ans, 10 p. 100 de la population française vivra en milieu rural et 90 p. 100 en milieu urbain. En République fédérale d'Allemagne, 40 p. 100 de la population vit en milieu rural et 60 p. 100 en milieu urbain. Quel constat !

N'oublions pas ce monde rural, poumon de notre pays, où se débat une agriculture que l'on ne veut pas reconnaître en tant que telle, qui est et doit être notre richesse, mais que l'on considère comme quantité négligeable, de moins en moins intéressante sur le plan électoral. Nos jeunes agriculteurs attendent - quoi ? - pour bâtir un avenir - lequel ? Et tous ces jeunes, en général, qui attendent de nous une considération, une reconnaissance, pour s'engager dans la vie du travail, la vie familiale, et préparer la France de demain !

Non, monsieur le ministre, mes chers collègues, je ne veux pas faire de démagogie. Je veux simplement affirmer que nous avons beaucoup d'autres choses à faire, beaucoup plus urgentes, pour mener à bien la mission qui nous a été confiée. Je veux affirmer également ici que les Françaises et les Français iront voter quand ils auront retrouvé confiance en la classe politique.

Pour toutes ces raisons, ayant foi en mon pays, je ne veux pas entrer dans votre jeu, monsieur le ministre. Je voterai donc la motion tendant à opposer la question préalable. (*Applaudissements sur certaines travées de l'union centriste, ainsi que sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

**M. Guy Allouche.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, principe de base de toute vie démocratique, qu'y a-t-il de plus précieux que le suffrage universel ? Cette conquête révolutionnaire, objet de tant et tant de luttes, reste toujours d'actualité puisque, pour notre immense joie et notre grande satisfaction, des pays voisins, des pays amis sont enfin sortis des ténèbres et ont recouvré leurs libertés, dont l'une des manifestations essentielles a été le recours au suffrage universel pour élire leur président et leurs différents représentants au Parlement. Ils ont ainsi affirmé leur émancipation, leur dignité retrouvée, leur responsabilité de citoyens.

Attachés que nous sommes tous au suffrage universel, nous en avons fait un principe dans notre action diplomatique. Aujourd'hui encore, nous prôtons l'autodétermination d'un peuple en lutte au moyen d'élections libres, chaque fois qu'il faut mettre un terme à un conflit.

Ce rappel vous paraîtra peut-être éloigné de l'objet de notre délibération. Pas si sûr ! En effet, si l'on se réjouit des retrouvailles de ces peuples autrefois muselés avec l'expression démocratique, force nous est cependant de reconnaître que le nôtre, dont nous sommes les représentants, aurait fâcheusement tendance à se considérer comme l'enfant gâté de la démocratie, faisant un peu la « fine bouche », dédaigneux au regard d'un droit pourtant chèrement acquis, pour finalement faillir à un devoir civique.

Qui n'a constaté, n'a déclaré et donc reconnu que plus on vote et moins on vote, que la multiplication des consultations électorales - signe d'une démocratie saine et vivante - provoquait la désaffection des électeurs, caractérisée par une montée inquiétante du taux d'abstention, témoignage d'une saturation du corps électoral ? Ne pas tenter d'y porter remède serait lourd de conséquences pour notre vie démocratique. De même, l'autorité des élus et des hommes politiques serait fortement amoindrie.

Ce constat - quasi unanime - a conduit le Gouvernement à élaborer un projet de loi visant à moderniser la vie politique, à renforcer la démocratie locale et à rationaliser le calendrier électoral.

Le dispositif de ce projet prévoit, à terme, le renouvellement intégral des conseils généraux tous les six ans, et non plus par moitié tous les trois ans, et le regroupement des élections cantonales et régionales dès 1992 pour aboutir, en 1998, à un regroupement totalement satisfaisant.

Diverses modalités sont prévues pour atteindre le but recherché. Ce sont elles qui donnent lieu à tant de controverses, de procès d'intention et de suspicion !

J'ai parlé des modalités et non des principes. Pourquoi ?

Sur le renouvellement intégral des conseils généraux tous les six ans, le Gouvernement s'est d'abord appuyé sur la position unanime - je dis bien unanime - des présidents des conseils généraux telle que leur association l'a définie en 1988.

Mes chers collègues, en faisant ce rappel, j'ai quelque pudeur, pour le respect de son âme, à évoquer celui qui présidait alors cette association : notre ancien collègue Pierre Salvi. C'est lui qui avait souhaité que les conseils généraux soient élus pour six ans en une seule fois et non plus par moitié.

Le Gouvernement s'est également appuyé sur l'aspect devenu aujourd'hui totalement désuet du renouvellement partiel eu égard aux compétences des départements conférées par les lois de décentralisation.

Dans le journal *l'Union* du 5 octobre 1990, notre rapporteur M. Sourdille déclarait : « L'élection d'un exécutif puissant pour six ans relève de la folie ». Rien que ça ! « De la folie » !

Comme pour les exécutifs municipaux et régionaux, l'exécutif départemental doit être placé dans une perspective de durée afin de gagner en efficacité. En effet, un mandat de six ans permettrait de gérer et d'utiliser les crédits de manière plus rationnelle, et favoriserait une gestion planifiée sur un terme plus long.

De même, la technicité croissante de l'administration des collectivités impose - oui, impose - que soit laissé aux responsables le temps nécessaire à la mise en œuvre de leur politique.

Voilà un instant, M. Cluzel a défini, à cette tribune, les raisons pour lesquelles il s'élevait en faveur de ce renouvellement. Il a fait allusion à son département, où, contrairement à la loi, il fait participer à titre consultatif la minorité. On ne peut que s'en réjouir et, pour ma part, je l'en félicite.

Mes chers collègues, qui avait fait voter cette disposition dès 1982 ? C'est notre collègue M. Raymond Courrière, qui est parmi nous aujourd'hui. Il était alors secrétaire d'Etat auprès de Gaston Defferre. Il plaidait en faveur de la participation des élus minoritaires aux bureaux des conseils régionaux et généraux. C'est en 1986 que le ministre de l'intérieur, notre collègue Charles Pasqua, a fait éliminer cette mesure pourtant juste. Heureusement, dans un projet qui nous sera prochainement soumis, le Gouvernement actuel la rétablira.

Quant au regroupement des élections, presque toutes les formations politiques ont manifesté leur accord sur ce principe. Reste que l'on ne peut regrouper que ce qui est raisonnablement possible de l'être !

Notre rapporteur a fort opportunément rappelé que les deux consultations qui se prêtaient le mieux à regroupement étaient les cantonales et les régionales. D'autres parlementaires appartenant à d'autres formations politiques - je pense, par exemple, au président du groupe U.D.F. de l'Assemblée nationale - ont formulé des propositions de regroupement différentes.

Le regroupement est donc souhaité par toutes les formations, seules les modalités posent problème. Au nom de mes amis, je dirai que celui qui nous est proposé par le Gouvernement est le moins mauvais à défaut d'être le meilleur...

**M. Charles Descours.** Quel enthousiasme !

**M. Guy Allouche.** Cette proposition s'accompagne de dispositions nécessairement transitoires, notamment la modification de la durée de certains mandats. Comment faire autrement pour arriver, en 1998, à la concomitance de l'élection des conseils généraux et des conseils régionaux ?

Un début de querelle s'est fait jour à propos de la constitutionnalité d'une modification de la durée d'un mandat. On a même entendu et lu qu'il y avait rupture d'un contrat républicain entre l'élu et l'électeur. Chers collègues, sachons raison garder !

Si le Conseil constitutionnel est appelé à se prononcer sur la conformité à la Constitution de cette disposition législative, nous serons, comme toujours, attentifs à ses attendus. Certes, nous savons que le Conseil d'Etat a émis un avis défavorable, mais pourquoi ne pas reconnaître, et donc admettre, que ce qui préside au report des cantonales peut être considéré comme une mesure d'intérêt général ? Il s'agit en effet de favoriser une meilleure participation électorale en regroupant les élections.

Par ailleurs, l'article 72 de la Constitution - il faut le lire totalement et non de façon tronquée comme M. Vecten ! - pose le principe de la libre administration des collectivités territoriales, mais « dans les conditions prévues par la loi » !

Vous ne l'avez pas dit, monsieur Vecten ! Ce qu'une loi a fait, une autre loi peut le défaire et le modifier !

La jurisprudence du Conseil constitutionnel existe. Le 23 mai 1979, ce Conseil a reconnu conformes à la Constitution les dispositions législatives tendant à mettre fin au mandat des membres de l'assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie, qui avait été élue pour cinq ans en 1977.

Plus récemment, à propos de la loi Delebarre-Besson, le Conseil constitutionnel a rappelé que les collectivités territoriales ne détenaient leurs compétences et leurs pouvoirs que de la loi et par la loi. Soyons donc sereins et attendons la décision du Conseil constitutionnel.

Mes chers collègues, j'aurais pu m'en tenir là pour approuver et soutenir, au nom du groupe socialiste, le projet du Gouvernement. Toutefois, trop de choses ont été dites, écrites et développées pour ne pas les relever.

En ce qui concerne l'abstentionnisme, même si le taux de participation électorale a toujours varié selon la nature des scrutins, la période et les enjeux, force est d'admettre que le taux élevé d'abstentions constaté en 1988 et en 1989 est préoccupant, pour ne pas dire inquiétant.

Existe-il une corrélation entre le nombre de consultations électorales et l'abstentionnisme élevé ? Rien n'est moins sûr. Nous sommes nombreux à penser que le regroupement des élections favorisera la participation électorale. Faisons donc l'expérience et l'avenir nous éclairera.

Nous savons tous aujourd'hui que l'abstention est plus forte en milieu urbain qu'en zone rurale, car la perception des enjeux électoraux est tout à fait différente.

Sur ce point, je partage l'analyse du rapporteur. Il est vrai qu'en zone urbaine la fonction de conseiller général est de plus en plus mal appréhendée, notamment face au maire d'une grande ville. Dans de nombreux cantons ruraux, en revanche, le conseiller général, c'est l'avocat, le porte-parole des maires des petites communes. Il est même perçu, au sein d'une « intercommunalité », comme un fédérateur, celui qui incite les élus à travailler ensemble.

Malgré cela, nous constatons avec regret que l'abstentionnisme progresse sensiblement aujourd'hui en milieu rural alors que, pendant longtemps, la participation fut plus importante.

Ne pas vouloir rationaliser le calendrier électoral, c'est accepter vingt-cinq consultations électorales en vingt ans ; c'est accepter la multiplication des dimanches électoraux, qui placent notre pays en campagne électorale permanente. Tous les observateurs avertis, tous les politologues admettent aujourd'hui que cela est nocif à la vie politique française. En effet, s'il y a un temps pour l'explication, pour le débat démocratique, il est indispensable de disposer d'un temps encore plus long pour la gestion et la réalisation des projets inscrits dans le contrat passé avec l'électeur.

Monsieur le rapporteur, vous écrivez que « le comportement abstentionniste résulte beaucoup plus de l'absence d'intérêt réel et perceptible d'une élection que de sa proximité chronologique avec la précédente. »

Il est bien évident que la motivation conditionne la participation électorale. Chers collègues, cela relève de notre responsabilité. Interrogeons-nous sur les causes du désintérêt actuel de nos concitoyens à la chose publique ; remettons-nous en question ; efforçons-nous de corriger notre comportement, notre discours, voire notre langage.

Si nous ne sommes pas compris, c'est peut-être parce que nous ne savons pas expliquer clairement notre action. Faisons preuve d'humilité. Le niveau culturel et intellectuel des Français s'est sensiblement élevé depuis quelques décennies. Ne donnons pas le sentiment d'être quasi infailibles parce que nous sommes des élus du peuple ! Ne jouons pas contre notre camp ; c'est le plus sûr moyen de perdre. Je vise là l'ensemble du personnel politique.

Tout à l'heure, j'écoutais avec tristesse trois de nos collègues revenir sur un débat difficile en se délectant des affaires. C'est vrai que nous sommes tous atteints, je dis bien : tous. Mais, en même temps que les affaires, est tout aussi grave l'hypocrisie de certains leaders politiques dans ce domaine. Or, là, les Français ne sont pas dupes !

**M. Josselin de Rohan.** De qui s'agit-il ?

**M. Guy Allouche.** Il s'agit de M. Masson, qui est parti, c'est dommage, de Mme Fraysse-Cazalis, qui est là, et également de M. Vecten.

Tant que des collègues se délectent à parler sans cesse pour tenter de gagner je ne sais quelles voix, j'ai le sentiment qu'ils apporteront des voix non pas à leur formation politique, mais à une autre formation que nous combattons avec vigueur ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes. - Protestations sur les travées du R.P.R.*)

**M. Marcel Lucotte.** C'est spécieux.

**M. Henri Belcour.** Ne jouez pas les purs ici !

**M. Guy Allouche.** Mes chers collègues, veillons tous à ce que les formations politiques auxquelles nous sommes fiers d'appartenir ne soient pas considérées, dans quelque temps, comme un produit de consommation courante dont on peut se passer.

Ne sommes-nous pas, nous, élus, les premiers gardiens de la démocratie dans notre pays ? Qui réhabilitera la politique et qui améliorera les rapports des citoyens avec la politique, voire les réconciliera avec la politique sinon nous-mêmes ?

**M. André-Georges Voisin.** Sûrement pas en votant l'amnistie !

**M. Guy Allouche.** Quand j'entends notre rapporteur dire que « la non-participation à une élection est un droit et que c'est un mode spécifique d'expression », je ne peux partager cette analyse. S'il est vrai que le vote est facultatif en France, à l'opposé de certains pays qui ont instauré le vote obligatoire, le droit de vote relève d'abord de la conscience civique de chaque citoyen. Le caractère discrétionnaire du suffrage ne peut être assimilable à un mode particulier d'expression électorale. L'abstention ou la passivité, comme le silence, est alors équivoque et susceptible d'interprétation contradictoire. Je vous livre un exemple, monsieur le rapporteur.

Considérez le propos de M. Pierre Mazeaud, député R.P.R., votre ami, votre compagnon, qui déclare, dans un grand quotidien du soir daté des 21 et 22 octobre 1990 : « Que peut-on conclure, sinon que, même régulièrement élus, des conseils généraux sont des assemblées d'une légitimité douteuse ? Les Français ne sont d'ailleurs pas dupes. Le peu d'intérêt qu'ils portent aux élections cantonales, dont le taux d'abstention est très élevé, illustre mon propos. Faut-il supprimer le département ?... »

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** N'importe quoi !

**M. Guy Allouche.** Si M. Mazeaud dit n'importe quoi, c'est votre problème. Réglez-le entre vous. (*Exclamations sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. Roland Courteau.** Cela vous gêne.

**M. Guy Allouche.** M. Mazeaud répond : « Les électeurs ont déjà, et depuis longtemps, apporté leur réponse. »

Je doute fort que les Français désirent voir disparaître une collectivité territoriale telle que le département simplement parce qu'ils se sont abstenus massivement aux dernières élections cantonales.

Vous avez ajouté, monsieur le rapporteur, que l'abstention signifie aussi qu'on ne s'oppose pas à l'élection de quelqu'un. C'est parfois vrai, mais qu'en est-il lorsqu'il y a pluralité de candidatures ? C'est alors le refus du choix, le désintérêt, le refus de la responsabilité, donc le non-exercice de sa citoyenneté.

Un autre point pourrait faire frémir. Le regroupement des élections cantonales et des élections régionales, de nature différente, va politiser démesurément les élections cantonales, qui sont des élections locales et administratives, dites-vous.

**M. André-Georges Voisin.** C'est vrai !

**M. Guy Allouche.** S'il est un argument qui ne peut emporter notre conviction, c'est bien celui-là.

Que signifie, pour vous, la politisation ? Pourquoi cette crainte de la politisation ? Cachez-vous votre appartenance politique lorsque vous vous présentez aux élections cantonales ? Prenez-vous vos électeurs pour des naïfs ? S'il n'y a pas une façon de droite et une façon de gauche de refaire un trottoir ou une route, en revanche, il y a plus d'une différence entre une gestion de droite et une gestion de gauche d'un département. (*Applaudissements sur les travées socialistes. - Exclamations sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. André-Georges Voisin.** Celle de gauche est moins nette !

**M. Guy Allouche.** Votre réaction, messieurs, prouve que j'ai fait mouche.

Si vraiment les élections cantonales ne sont pas politiques, si les élections municipales n'ont pas un caractère politique, pourquoi le Sénat est-il orienté politiquement comme il l'est ? Pour quelles raisons les présidents de conseils généraux sont-ils aussi nombreux au Sénat ? Avec la décentralisation, les pouvoirs d'un président de conseil général sont devenus très importants. Qui niera ici le pouvoir fortement incitatif des présidents de conseils généraux sur les maires de petites communes ? Les subventions n'ont pas disparu.

**M. Henri Colette.** Allez dans le Nord et dans le Pas-de-Calais, vous verrez comment les choses s'y passent.

**M. Guy Allouche.** Mon cher monsieur Colette, je connais très bien les deux départements dont vous parlez. Je fais ces remarques pour rappeler que les préfets ont toujours été intelligibles. Peut-être faudra-t-il un jour que nous réfléchissions à la place des présidents de conseils généraux.

Si les élections cantonales et les élections municipales n'étaient pas politiques, pourquoi toute l'opposition de 1981 à 1986 - notamment le R.P.R. - a-t-elle demandé la dissolution de l'Assemblée nationale en 1983, puis en 1984 ? Elle est même allée jusqu'à demander le départ du Président de la République.

Forts de ce que vous considérez, messieurs de l'opposition, comme deux succès électoraux, qui étaient bien, vous estimiez que l'action du Président de la République ne devait pas être jugée au terme du septennat et que celle de la majorité parlementaire ne devait pas l'être à la fin de la législature. Ce jugement devait être lié aux résultats de ces échéances électorales intermédiaires, que vous qualifiez d'administratives.

**Plusieurs sénateurs sur les travées socialistes.** Très bien !

**M. Guy Allouche.** Vous-même, monsieur le rapporteur, toujours selon le journal *L'Union* du 5 octobre 1990, déclariez - voyez, je vous ai lu ! - « Le report des cantonales vise à ne pas avoir de son de cloche sur la façon dont est géré le pays, alors que les mécontentements grandissent ».

Pourquoi M. Jean-Louis Debré déclare-t-il à l'Assemblée nationale : « Si le Gouvernement Rocard veut reporter les élections cantonales, c'est parce qu'il a peur d'une sanction politique des Français. » ? Les élections cantonales seraient-elles politiques lorsqu'on est dans l'opposition et administratives lorsqu'on est dans la majorité ? Pour nous, toutes les

élections, des municipales aux présidentielles, ont un caractère politique évident, même si certaines ne remettent pas en cause la légitimité nationale. Le nier, c'est accentuer la dépolitisation de nos concitoyens et c'est jouer contre son camp.

Affirmer que la politisation est préjudiciable, c'est reconnaître que les électeurs ne sont pas majeurs pour décider en conscience et en responsabilité.

Jouer contre son camp, c'est estimer, comme le fait notre rapporteur, qu'il existe des logiques politiques et administratives différentes aux élections cantonales et régionales. Vous affirmez que, dans le cadre des élections régionales à la proportionnelle, l'électeur opte pour des listes de militants politiques alors que, pour les élections cantonales, il juge un homme, considéré isolément, sur son action et sur ses œuvres...

**M. André-Georges Voisin.** Quelle que soit son étiquette !

**M. Guy Allouche.** ... comme si le conseiller général, élu isolément, n'appartenait pas à un groupe politique...

**M. Jacques Bialski.** Très bien !

**M. Guy Allouche.** ... et comme si ce groupe politique ne faisait pas la politique du département. Pourquoi cette connotation péjorative du terme militant ?

**M. Charles Descours.** Le Premier ministre a dit quelque chose d'intéressant à Joué-lès-Tours.

**M. Guy Allouche.** Avez-vous mesuré la gravité et la portée de vos propos auprès de l'opinion publique ?

**M. Charles Descours.** Il a dit que les partis étaient des machines à faire peur.

**M. Guy Allouche.** Calmez-vous, monsieur Descours, d'habitude vous êtes plus calme.

Vous n'êtes pas tendre avec les conseillers généraux, monsieur le rapporteur, à commencer par vos compagnons élus régionaux.

Moi-même, je suis élu régional et je préside le groupe socialiste au conseil régional du Nord - Pas-de-Calais.

**M. André-Georges Voisin.** Vous savez bien comment ils partagent ! (*Rires sur les travées du R.P.R.*)

**M. Guy Allouche.** Si vous voulez des renseignements, adressez-vous à M. Schumann ou aux membres du groupe du R.P.R., ils vous diront comment cela fonctionne !

**M. le président.** Ne vous laissez pas interrompre, monsieur Allouche, veuillez poursuivre, je vous prie.

**M. Guy Allouche.** Je ne fais que répondre à nos collègues, monsieur le président.

Je m'honore d'être un militant politique. Mieux, je revendique cette qualité et je revendique la même légitimité démocratique que tout autre élu de notre pays. J'irai même plus loin : je suis sénateur élu à la proportionnelle et vous, monsieur le rapporteur, vous êtes élu au scrutin uninominal.

**M. Henri Collette.** Et alors ?

**M. Guy Allouche.** N'avons-nous pas les mêmes droits et les mêmes devoirs ?

Rien ne serait plus vain que de vouloir opposer le département à la région.

Nombreux sont ceux qui s'interrogent sur le maintien de nos quatre niveaux d'administration, auxquels s'ajoutera, dès 1993, un cinquième niveau ! C'est un autre débat, même si, aujourd'hui, plus nombreux sont ceux qui considèrent que l'un des niveaux - le département - finira par ne plus correspondre à une nécessité. Il est inutile d'allumer une polémique stérile ; nous avons mieux à faire aujourd'hui !

**M. André-Georges Voisin.** Vous préparez le terrain !

**M. Guy Allouche.** La convention d'un parti politique représenté au Sénat a eu lieu le week-end dernier ; lisez donc ses conclusions !

Que de suspicion ! Que de procès d'intention ! Quelle levée de boucliers ! Voilà que le ministre de l'intérieur, M. Pierre Joxe, veut repousser les cantonales pour échapper à la sanction des électeurs et opérer un charcutage cantonal - charcutage subtil, est-il précisé - ...

**M. Marcel Rudloff.** Il n'y en a pas d'autre ! (*Sourires.*)

**M. Guy Allouche.** ... au seul profit des militants socialistes. Le ministre, toujours le même, utiliserait la concomitance des élections pour imposer le scrutin proportionnel aux cantonales ; comment, en effet, regrouper deux élections aux modes de scrutin différents ?

A propos de l'introduction de la proportionnelle pour les élections cantonales, malgré vos déclarations à l'Assemblée nationale, vous êtes suspect, monsieur le ministre, on vous suspecte de tout ! Certains collègues ne peuvent pas, ou ne veulent pas, se contenter d'une intention déclarée. Si vous avez le moyen de les rassurer, monsieur le ministre, je vous en prie, faites-le ! (*Sourires.*)

Mes chers collègues, je vous croyais attentifs à ce que font les diverses formations politiques. Si vous l'étiez, vous sauriez que nous, socialistes, sommes demandeurs d'une modification du mode de scrutin régional, tout comme les vingt présidents de conseils régionaux de droite, qui réclament un mode de scrutin du type « municipales » permettant de dégager une majorité. Or, faut-il rappeler que le scrutin municipal est un scrutin à deux tours ?

On fait toujours obstacle aux réformes. C'est le cas ici, au Sénat et je plaide coupable. J'ai été l'auteur d'un amendement qui allait contre le vœu de M. le ministre à propos de l'émargement des listes électorales. J'ai dit moi-même qu'appliquer une telle mesure était impossible, que les bureaux de vote risquaient d'être engorgés. Nous avons tous voté dans le même sens. Finalement, M. le ministre a maintenu sa position et les scrutins se déroulent normalement.

On est parfois effrayé à l'idée d'une réforme, puis les choses se déroulent bien par la suite.

Que l'on soit pour ou contre le scrutin à la proportionnelle, il faut bien se rendre compte que la réalité des cantons urbains est mal perçue. Le lien entre le conseil général et l'électeur est si ténu que nous devons bien, à terme, reconsidérer la place des conseillers généraux en milieu urbain, ainsi que le maintien des cantons dans les grandes villes.

Quant à la ruralité, à ses problèmes nombreux, complexes et difficiles - M. François Poncet a mis l'accent, lors du débat relatif à l'agriculture, sur les difficultés qu'éprouve le monde rural - il faudra beaucoup de psychologie, beaucoup de finesse pour changer les choses. Nous savons tous que cela concerne d'abord des hommes et des femmes, avant l'environnement et le cadre de vie.

Il faudra du temps pour parvenir aux changements nécessaires. Il n'en demeure pas moins que l'avenir de la ruralité, dans le cadre d'une Europe qui se construit, ne peut être viable avec le *statu quo*. Mes chers collègues, refuser d'avancer, même à petits pas, c'est prendre encore plus de retard et c'est se condamner, peut-être, à des changements brusques, toujours traumatisants.

Quant au découpage cantonal, certains disent : il est impossible avant un recensement général. C'est logique. Les mêmes ajoutent : il est encore impossible après, parce que, à ce moment-là, on va voter. De source officieuse, nous connaissons tous les résultats du recensement récent, en tout cas pour ce qui concerne nos départements respectifs, puisque la presse régionale en a fait état.

Vous faites un faux procès lorsque vous déclarez que toute redistribution de la carte cantonale est opérée à des fins électoralistes. Tout à l'heure, M. le ministre a apporté quelques précisions sur ce point.

Où est donc l'égalité des chances et l'égalité entre candidats lorsque, dans le même département, le rapport entre le canton le moins peuplé et celui qui est le plus peuplé est de 8 à 1 ? C'est le cas dans mon département, où le canton le plus peuplé compte 70 586 habitants et le moins peuplé 8 761 habitants.

**M. André-Georges Voisin.** Dans les cantons les plus peuplés, les électeurs ne connaissent pas leur conseiller général !

**M. Guy Allouche.** Comme toujours, les moins peuplés sont en zone rurale ! Je ne ferai aucun commentaire politique sur ce point !

**M. André-Georges Voisin.** Vous êtes contre le vote rural !

**M. Guy Allouche.** Il est des découpages qui s'imposent et qui doivent être effectués.

Non, monsieur le rapporteur, ce n'est pas une « habitude qui s'aggrave au parti socialiste » et il n'y a « aucune forme clandestine » - je reprends vos expressions - dans les circulaires du Gouvernement aux préfets. Tout à l'heure, M. le ministre nous a fourni quelques explications sur ce point.

Pourquoi employer de telles expressions ? Il n'est pas nécessaire d'imaginer une quelconque manipulation, comme vous le faites ! Etrange démocratie que la nôtre, qui, à défaut d'être celle du consensus, devient de plus en plus celle des arrière-pensées, de la suspicion et du procès d'intention !

Je sais, mes chers collègues, ce qu'il adviendra au terme de notre discussion générale, qui, comme toujours, s'est correctement déroulée : le rideau va tomber !

Une fois encore, sur ce projet comme sur tant d'autres, le clivage est évident entre les partisans de l'ordre et ceux du mouvement. (*Murmures sur les travées du R.P.R.*)

Cette résistance au changement est même effrayante. Combien ont, ici, au Sénat, vivement combattu certaines lois - je pense à la décentralisation - alors qu'ils en sont aujourd'hui les ardents défenseurs !

**M. Marcel Rudloff.** Et vice versa !

**M. Guy Allouche.** Oui, monsieur Rudloff, vous avez raison : et vice versa.

**M. Marcel Rudloff.** Eh oui !

**M. Guy Allouche.** En 1988, nous étions presque tous d'accord pour analyser avec inquiétude la montée de l'abstentionnisme ; nous étions presque unanimes sur le diagnostic et sur la nécessité de trouver le remède.

Deux ans après, nous ne sommes plus d'accord pour appliquer la médication. C'est bien dommage, car, en la circonstance, c'est la démocratie qui est malade.

Je n'accuserai personne, dans cette enceinte, de souhaiter une aggravation de la maladie. Je connais l'attachement des uns et des autres à ce joyau qu'est la démocratie.

La commission des lois, dans sa majorité, a voté la question préalable. Le groupe socialiste le regrette, car nous aurions dû prendre nos responsabilités et ne pas laisser, encore une fois, à l'Assemblée nationale le soin de rationaliser le calendrier électoral.

Certains ne manqueront pas de penser que le Sénat ne se considère plus tout à fait comme le défenseur naturel des collectivités territoriales. (*Vives protestations sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

**M. Geoffroy de Montalembert.** Au contraire !

**M. Guy Allouche.** Ou alors - c'est l'hypothèse que je retiendrai - la majorité sénatoriale, approuvant l'objectif et les principes du projet de loi - je vous renvoie, mes chers collègues, aux déclarations de vos leaders politiques - ne veut pas dire officiellement oui, et elle se retranche derrière le règlement du Sénat après avoir, au préalable, avancé quelques arguments qui, manifestement, ne résistent pas à l'analyse.

Tout à l'heure, mon ami Albert Ramassamy répondra aux auteurs de la question préalable. Je lui laisse le soin de développer les arguments du groupe socialiste, mais, pour ce qui me concerne...

**M. André-Georges Volsin.** Je voterai la question préalable ! (*Sourires.*)

**M. Guy Allouche.** ... tant que je serai sénateur, je serai un farouche opposant à la question préalable, car je considère qu'elle constitue une entrave au dialogue parlementaire.

**M. André-Georges Volsin.** Vous êtes bien jeune dans la maison !

**M. Guy Allouche.** Que signifie, mes chers collègues, cette attitude, sinon ce que nous pourrions appeler la grève de la délibération ?

**Plusieurs sénateurs sur les travées du R.P.R.** Et le 49-3 ?

**M. Guy Allouche.** Le droit de grève étant interdit au Sénat, alors on fait appel au règlement.

Il m'est souvent arrivé de donner les raisons de mon hostilité à cette procédure réglementaire. Permettez-moi, à cet égard, de faire une citation : « Le rejet pur et simple par une question préalable est un aveu d'échec ; seule la proposition, même si elle n'est pas retenue en définitive, démontre la qua-

lité du travail parlementaire. » Voilà ce que déclarait, le 23 juillet 1982, le président Alain Poher ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. Henri Collette.** Et le 49-3 ?

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

**M. Jean-Paul Bataille.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, permettez-moi tout d'abord de rendre hommage à M. le rapporteur de la commission des lois, qui vient d'exposer excellemment les raisons que le groupe des républicains et des indépendants a de ne pas être favorable au projet de loi qui nous est présenté. Je le remercie, ainsi que tous ceux qui l'entourent, du travail fouillé auquel ils se sont adonnés.

Le projet de loi que vous nous proposez, monsieur le ministre, soulève de nombreuses questions.

J'en évoquerai trois, clairement apparentes. L'abstentionnisme est-il dû à la multiplicité des consultations électorales ? Est-il opportun de regrouper les élections cantonales et régionales ? Est-il indispensable et constitutionnel de proroger d'un an le mandat des conseillers généraux élus en 1985 ?

Outre ces interrogations clairement apparentes, il y a le « non-dit », souvent plus important, que l'on peut résumer en deux questions : faut-il redécouper certains cantons et en fusionner d'autres ? Faut-il modifier la loi électorale cantonale ?

Sincèrement, monsieur le ministre, je ne suis pas convaincu que la multiplicité des consultations électorales soit la cause première et déterminante du désintérêt manifesté par nos concitoyens lors de la désignation de leurs représentants.

Il y a plus d'un millénaire que l'Eglise catholique demande à ses fidèles d'assister à la messe le dimanche et certains jours fériés. Cette obligation n'a pas varié au cours des derniers siècles et, pourtant, les églises ne connaissent plus, à l'occasion de ces cérémonies, leur affluence passée.

En réalité, monsieur le ministre, nous assistons à une véritable crise de la démocratie.

N'oublions pas que la démocratie est fondée sur la vertu. Or, à quoi assistons-nous ? Certains de nos concitoyens, subjugués par la société de consommation, songent plus à s'enrichir et à se distraire qu'à accomplir leur devoir électoral.

Certains élus - une infime minorité sans doute - ne donnent guère l'exemple. Les « affaires » qui secouent la République depuis quelques années donnent une idée... fautive, sans doute, mais peu édifiante de la classe politique.

L'Etat est devenu un bateau ivre qui dérive sans boussole. Il néglige les intérêts légitimes de ses serviteurs - magistrats, militaires, enseignants - et pratique un évident laxisme moral.

N'oublions pas que, pour être respecté, il faut être respectable ! Aussi longtemps que l'exécutif ne présentera pas aux Françaises et aux Français un grand projet, aussi longtemps que l'exécutif ne sanctionnera sans faiblesse - j'allais dire sans amnistie - les manquements des siens, aussi longtemps que l'exécutif ne veillera pas à l'éducation civique et morale de nos enfants et de nos concitoyens, il est vain d'espérer un regain d'intérêt pour la chose publique.

Outre la raison essentielle que je viens d'évoquer, l'abstentionnisme puise sans doute aussi sa source dans le caractère récent de certaines élections et, pour toutes celles-ci, dans le manque d'informations sur leurs enjeux.

Un regroupement des consultations électorales n'irait-il pas à l'encontre du but poursuivi ? Les électrices et les électeurs aiment les choix clairs, dont ils peuvent mesurer les conséquences. Mélanger le même jour plusieurs problèmes risque d'augmenter leur perplexité et de les inciter au désintérêt.

La deuxième interrogation que soulève votre projet, monsieur le ministre, concerne l'opportunité de regrouper les élections cantonales et régionales.

Indépendamment de la difficulté pour nos concitoyens d'appréhender en un seul temps l'ensemble des actions de ces deux instances aux compétences différentes, ce regroupement se heurte à un obstacle de taille : un système électoral différent. C'est le mariage de la carpe et du lapin ! Les conseillers généraux seront élus au scrutin uninominal à deux tours, les conseillers régionaux au scrutin proportionnel à un tour. Il faut une bonne dose d'optimisme pour espérer que ce joyeux mélange incitera les électeurs à se déplacer !

La troisième question que l'on se pose, avec votre projet, monsieur le ministre, est de savoir s'il est opportun et constitutionnel de proroger d'un an le mandat des conseillers généraux élus en 1985.

En ce qui concerne la constitutionnalité de l'opération, le Conseil en décidera.

Quant à l'opportunité, elle ne me semble pas évidente. Les manipulations électorales - à plus forte raison tardives - engendrent chez les électeurs un réflexe de méfiance. A un moment où la classe politique ne jouit pas, dans l'opinion, d'une image exceptionnellement favorable, le devoir d'un Etat responsable est de ne pas prêter la main à ce qui peut être considéré comme une manœuvre destinée à défendre des intérêts partisans.

J'ai indiqué, monsieur le ministre, au début de mon propos, que, dans votre projet de loi, il y avait le « non-dit ».

En ce qui concerne le redécoupage de certains cantons et la fusion de certains autres, le « non-dit » est sur la place publique. Les préfets, consultés, ont dû rendre leur rapport le 15 octobre dernier.

S'il est vrai qu'il existe des cantons dont la population considérable rend difficile la tâche du conseiller général et son approche des électeurs, sachez, monsieur le ministre, que nous veillerons à dénoncer toute manipulation partisane.

Quant aux cantons ruraux, de grâce ! n'y touchons pas. Le canton est une réalité géographique, économique et sociale de la France rurale. Il serait extrêmement grave pour notre avenir, au moment où nos agriculteurs connaissent des difficultés quasi insurmontables, de supprimer certains de ces indispensables lieux de rencontre et de convivialité.

**M. Yves Guéna.** Très juste !

**M. Jean-Paul Bataille.** Le « non-dit », que nous craignons - je l'espère à tort - est de voir cette réforme engendrer une réforme du mode d'élection des conseillers généraux.

Chacun sait que, depuis longtemps, des mouvements politiques le souhaitent. Il faudrait peut-être que nos gouvernants cessent, au nom de la morale la plus élémentaire, de chercher à instaurer, avant chaque élection, le scrutin qu'ils considèrent comme étant le plus favorable à leurs partisans ! Ce n'est pas moral, ce n'est pas démocratique, ce n'est pas mobilisateur.

A ce sujet, l'un de nos collègues vient de nous faire part de l'intention de M. Joxe de ne pas modifier le scrutin cantonal. Or, le 5 octobre 1990, le *Bulletin quotidien* nous faisait savoir que : « M. Joxe a une nouvelle fois regretté hier, devant les élus socialistes et républicains, de se retrouver minoritaire chez les socialistes pour condamner le scrutin d'arrondissement aux élections cantonales. Il a toutefois confirmé qu'il n'y aurait aucune modification de scrutin dans le cadre du regroupement des élections régionales et cantonales. Souhaitant un mode de scrutin démocratique dans les conseils généraux, M. Joxe a indiqué aux élus de la fédération nationale des élus socialistes et républicains que, s'ils le réclamaient fort, longtemps et avec insistance, alors il les aiderait ». Autrement dit, si vous le voulez, vous l'aurez !

**M. Josselin de Rohan.** Voilà !

**M. Jean-Paul Bataille.** Je souhaite, bien sûr, que sa condamnation soit plus forte lorsqu'il prendra la parole tout à l'heure.

Dans cet esprit, on peut s'interroger sur l'opportunité qu'il pourrait y avoir à introduire dans la Constitution des dispositions relatives aux circonscriptions électorales et aux modes de scrutin. Cette précaution aurait l'avantage de calmer certains appétits ! Les évolutions indispensables du système nécessiteraient alors un large consensus et donneraient à l'opinion publique une image de sérieux que ces élections n'ont pas, hélas ! aujourd'hui.

A ce point de ma réflexion, vous m'objecterez, monsieur le ministre : « Faut-il actuellement laisser les choses en l'état ? »

Il me semble, en toute objectivité, que, depuis environ vingt ans, nous sommes tous victimes d'une idée à la mode. Rationnellement, il peut apparaître satisfaisant de déplacer moins souvent le corps électoral. Il faut toutefois en mesurer les conséquences et ne pas jouer les apprentis sorciers !

A titre personnel - je n'engage pas ici l'ensemble du groupe de l'U.R.E.I. - je pense que pourrait être envisagé, dans un premier temps, le renouvellement de l'ensemble des

conseillers généraux en une seule consultation. Il suffirait pour cela de décider que les conseillers généraux élus en 1994 le seraient pour trois ans.

Par la suite, si la nécessité s'en faisait sentir, il ne serait pas extravagant d'envisager un jumelage des élections cantonales et municipales. A titre expérimental, cette deuxième réforme pourrait intervenir dès 2001, en limitant à quatre ans le mandat de tous les conseillers généraux élus en 1997.

On pourrait aussi, sans les jumeler, programmer, pour cette même année 2001, les élections municipales en mars et les élections cantonales en octobre.

Ce n'est d'ailleurs pas contradictoire avec la pensée du parti socialiste puisque le groupe socialiste de l'Assemblée nationale avait déposé une proposition de loi en 1987, dans laquelle il préconisait le regroupement des élections municipales et cantonales, faisant valoir que, pour des raisons évidentes, la solution la plus judicieuse serait de faire élire le même jour les conseils municipaux et les conseils généraux.

De toute façon - il s'agit là, à mon sens, d'une condition *sine qua non* - une telle réforme doit, pour servir les intérêts de la démocratie, être le fruit de la consultation de l'ensemble des mouvements politiques et recueillir un large consensus. Elle pourrait peut-être ne pas faire l'objet d'une loi, mais être soumise par référendum à l'ensemble du pays.

Je souhaite, monsieur le ministre, que les réflexions et propositions que je viens de vous soumettre contribuent à nourrir votre réflexion. Notre souci à tous est d'assurer un meilleur fonctionnement de la démocratie. Je ne dirai pas que « la République est en danger », mais elle est menacée.

Vous comprendrez donc aisément qu'à regret, mais avec conviction, le groupe des républicains et des indépendants vote la question préalable, dans l'intérêt bien compris des institutions. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

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

**M. Guy Cabanel.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes donc en présence d'un texte qui vise à permettre le renouvellement tous les six ans des conseils généraux et le regroupement des élections cantonales et des élections régionales. C'est dire qu'il mérite toute l'attention du Parlement, particulièrement du Sénat.

Ce texte n'est pas sans intérêt, mais il n'est pas sans enjeux, et peut-être les enjeux obscurcissent-ils l'intérêt. A cet égard, je suis obligé de dire que je dois à l'amitié du groupe de l'U.R.E.I. de m'exprimer en toute liberté, sans engager mon groupe.

Sommes-nous d'accord sur un objectif de modernisation, de simplification de la démocratie française ? C'est la première question que nous pouvons nous poser. Et, si nous sommes d'accord sur cet objectif, ne devrions-nous pas conférer un rythme régulier à l'expression de cette démocratie locale, sans solliciter trop souvent et inutilement les électeurs par des scrutins trop nombreux ?

Une démocratie rythmée est possible dans le cadre des élections locales en France. Pourquoi ? Parce que les mandats de six ans sont la règle pour l'élection des conseillers généraux, régionaux et municipaux.

Cependant, il est regrettable, monsieur le ministre, qu'un débat de cette importance ait lieu six mois avant les élections prévues pour mars 1991. De telles circonstances ne permettent pas un débat de fond sérieux et serein. En fait, le sujet aurait exigé une longue concertation.

C'est, en effet, en 1988 que de nombreux observateurs politiques et des parlementaires se sont inquiétés d'une vague d'abstentions suscitée, au moins partiellement, par la répétition de scrutins sollicitant au-delà du raisonnable les électeurs au cours des dernières années.

Pour ma part, je me permets de vous rappeler, monsieur le ministre, que, dès le 13 octobre 1988, je vous ai interrogé, au sein de cette assemblée, lors d'une séance de questions au Gouvernement, sur l'opportunité d'un regroupement et d'une simplification des élections locales. Vous m'avez alors répondu - cette réponse me paraissait juste - que vous n'aviez pas l'intention de perturber la campagne des élections municipales par cette discussion. Mais, depuis le printemps de 1989, en dehors de l'échange de quelques correspondances, aucun véritable dialogue ne s'est instauré.

Il y a pire : le 17 mai 1990, M. Jean-Michel Baylet, à l'époque secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, affirmait ici, au Sénat, qu'il n'y avait pas lieu de précipiter les échéances. Personne, d'ailleurs, ne le demandait. Mais il ajoutait surtout : « En conséquence, la série des conseillers généraux élus en 1985 sera renouvelée normalement et sans aucune modification du mode de scrutin. »

Quelques mois après cette affirmation, le Gouvernement a changé d'avis. Il propose un dispositif complexe, à mon sens difficile à faire comprendre aux citoyens et, surtout, prêtant le flanc à la suspicion d'arrière-pensées conjoncturelles en raison même du moment où il est présenté.

On est dès lors loin du devoir de simplification, de clarification de la vie politique, grâce à la mise en place d'une véritable démocratie rythmée ne sollicitant les électeurs qu'à intervalles réguliers.

Les remèdes que vous proposez pour lutter contre l'abstention paraissent pire que le mal que tous dénoncent. Votre dispositif se refuse à tout caractère d'expérimentation permettant de porter remède progressivement au désordre du calendrier des élections locales, trop nombreuses et trop rapprochées.

Pour ma part, j'aurais souhaité, si un vrai débat s'était ouvert sur ce grand sujet de l'organisation interne de notre démocratie, une démarche plus prudente. En l'absence d'une question préalable, j'aurais déposé un amendement prolongeant d'un an tous les conseillers généraux actuellement en fonction - il est plus facile de prolonger que de raccourcir ! Il y aurait eu, ainsi, un regroupement, en 1992, des élections régionales et de l'élection de la moitié des conseillers généraux et, en 1995, des élections municipales et de l'élection de l'autre moitié des conseillers généraux. Dans l'année suivant ces scrutins, le Gouvernement aurait eu pour mission d'analyser le fonctionnement de ces regroupements et d'en faire un rapport devant le Parlement.

Le choix aurait pu alors se faire, presque expérimentalement, mais certainement en connaissance de cause, entre un regroupement complet des élections régionales et cantonales en 1998 ou un regroupement total, plus difficile à concevoir, des trois élections locales en 2001.

On m'objectera que cela exigerait beaucoup de temps. A mon sens, on ne saurait être pressé pour une tâche aussi importante que le devenir de notre démocratie locale, qui nous est enviée par tant de pays à travers le monde.

Dans le clair-obscur de ce débat manqué, on ne peut que se réjouir de l'amendement voté par l'Assemblée nationale et qui interdit tout redécoupage de circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale du renouvellement des assemblées concernées.

Ce nouvel article 6 bis du projet en discussion est un acte d'honnêteté politique, mais il ne suffit pas. Il aurait mieux valu figer dans la même loi le mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers généraux. De cette manière, le Gouvernement se serait lavé de toute accusation d'arrière-pensée électoraliste.

On me rétorquera que c'était peut-être difficile. Les choix ne sont peut-être pas faits sur les modalités ; mais il aurait mieux valu présenter un ensemble cohérent devant le Parlement.

Enfin, dans un débat allant jusqu'à son terme normal, j'aurais proposé, par amendement, la suppression de la règle du quart des inscrits. Elle entraîne souvent un deuxième tour d'élections cantonales dénué d'intérêt et sanctionné par des taux d'abstention égaux ou supérieurs à ceux du premier tour.

En conclusion, si je suis conscient de la nécessité d'améliorer le fonctionnement de notre démocratie locale, en particulier en raison de son importance du fait de la décentralisation, je regrette le climat dans lequel a été présenté et discuté votre projet de loi, monsieur le ministre.

A mon sens, le Gouvernement et le Parlement ont manqué un vrai rendez-vous de l'Histoire. Ils n'ont pas su ou n'ont pas pu aborder ce sujet important dans un état d'esprit dépassant les distinctions d'appartenance politique.

Dès lors, je voterai la question préalable, mais je le ferai sans enthousiasme, car je garde l'espoir d'une reprise du débat dans d'autres conditions. En effet, la question préalable opposée à la loi de circonstance présentée aujourd'hui ne doit pas fermer définitivement la voie à la modernisation

de la démocratie locale dans notre pays. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

**M. Louis Virapoullé.** Nous voici donc conviés, mes chers collègues, à examiner un projet de loi organisant - tel est l'intitulé du texte - « la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux ».

Monsieur le rapporteur, croyez bien que je vous ai écouté avec beaucoup d'attention. Vous vous êtes sans aucun doute livré à une étude approfondie, et le cours de droit comparé auquel vous venez de procéder avec tant de compétence, à cette tribune, restera pour moi inoubliable. Il est vrai que, si nous prenons une photographie des pays qui ont une civilisation similaire à la nôtre, le taux d'absentéisme reste important. On pourrait même dire que, dans certains pays, le parti des abstentionnistes est le parti le plus important.

Permettez-moi, cependant, monsieur le rapporteur, avec toute l'amitié que j'ai pour vous, de vous dire que le vrai débat ne se situe pas au niveau du droit comparé.

Je ne suis pas monté à cette tribune, mes chers collègues, pour rechercher la polémique, ni même pour aller à la pêche aux voix ou, pour reprendre une expression bien connue, « à la pêche aux moules ». Nous sommes, M. Cabanel l'a dit, face à un problème important. Mais c'est un problème purement français, qui doit être résolu par le Parlement français.

Vous le savez, mes chers collègues, j'ai l'habitude de respecter vos convictions, quels que soient les bancs sur lesquels vous siégez. Mais j'ai aussi l'habitude, même si c'est avec pondération et avec mes modestes connaissances - j'en appelle donc à votre indulgence -...

**M. Guy Allouche.** Elles sont très grandes !

**M. Louis Virapoullé.** ... de dire les choses comme je les pense, et de m'exprimer librement dans cette Haute Assemblée, comme vous le faites vous-mêmes.

Oui, je crois qu'il faut, une fois pour toutes, mettre un terme aux procès d'intention.

Notre pays souffre, en réalité, du mal de la division. Le déchirement des partis politiques, à l'occasion de certaines réformes qui revêtent un caractère fondamental, est sans doute la véritable origine de ce virus qu'est l'abstentionnisme.

Alors que nous sommes une grande nation qui possède des atouts - ô combien considérables ! - alors que le monde nous observe et attend beaucoup de notre pays - c'est mon sentiment - c'est avec tristesse que nous constatons, hélas ! que la division prend le pas sur cette grande union, à cette union qui fait la force.

Je ne vous ferai pas, quant à moi, monsieur le ministre - c'est mon droit - un procès d'intention.

La réforme que vous nous proposez me paraît nécessaire. Vous avez peut-être tenu certain propos, fait des déclarations, comme tous les hommes politiques, mais cette réforme ne cache aucune arrière-pensée. Le rapprochement de deux élections importantes, fondées sur un scrutin différent, n'est certainement pas le démon qui va mettre un terme aux institutions existantes.

Je considère - je le dis humblement - qu'il n'est plus possible, en s'abritant derrière des arguments injustifiés, de réfuter une réforme qui permettra aux électeurs, quasiment à une même date, de choisir leurs représentants au sein de deux grandes collectivités qui nous intéressent.

En l'occurrence, il s'agit d'un projet de loi de simplification sous forme d'invitation. En le rejetant, nous risquons de ne pas croire - c'est encore mon sentiment, et je vous prie de m'en excuser, mes chers collègues - en la maturité politique de nos concitoyens et peut-être de condamner, par là même, toute la confiance qu'ils méritent. Nous risquons de donner raison à ceux qui refusent la cohabitation de ces deux institutions essentielles.

Cessons - je n'ai peut-être pas le droit de le dire mais, comme je vous l'ai expliqué tout à l'heure, l'exotisme donne parfois certaines idées - cessons, dis-je, une fois pour toutes de faire du surplace.

Vivons avec notre temps et faisons les réformes qui s'imposent.

Dire que ce projet de loi n'incitera pas les électeurs à une meilleure participation aux scrutins, c'est préjuger, de manière illégitime, la portée d'une réforme qui ne date pas d'aujourd'hui.

En effet, notre regretté collègue Pierre Salvi, alors président de l'assemblée des présidents de conseils généraux, avait émis l'idée de cette réforme qui nous est proposée par le Gouvernement. Il le fit avec la compétence, l'impartialité, la hauteur de vues qui le caractérisaient. Il avait estimé qu'il était convenable de faire en sorte que le mandat des conseillers généraux soit renouvelé tous les six ans.

Ce qui a été dit hier doit rester vrai aujourd'hui. Le moment n'est pas de saborder - l'expression est de moi - une réforme nécessaire non seulement d'un point de vue électoral, mais aussi d'un point de vue économique pour le développement de notre pays.

L'intérêt général doit primer sur l'intérêt particulier.

La fin du renouvellement triennal permettra au bureau et au président du conseil général d'être élus pour six ans.

Cette novation - oui, mes chers collègues, c'est un terme que les juristes ont la manie d'employer - stabilise, comme l'a dit M. Cluzel, l'organe exécutif du conseil général, qui se heurte, vous le savez tous, à des missions de plus en plus lourdes et de plus en plus complexes.

Au moment où l'Europe se construit, où les données économiques sont bouleversées, où l'unité allemande s'est réalisée, où les Français, qu'ils soient de métropole ou d'outre-mer, recherchent des institutions plus vivantes, plus actives et plus solides, j'affirme - l'Histoire me donnera peut-être tort - qu'il serait déraisonnable de ne pas monter dans le train de la réforme.

Nous aurions pu, mes chers collègues, saisir l'occasion qui nous est offerte pour améliorer ce texte et pour approfondir la décentralisation.

Les vrais problèmes trouvent leurs solutions dans la discussion, et non pas en claquant purement et simplement la porte.

**M. André Dagnac.** Très bien !

**M. Louis Virapoullé.** Vous le savez, monsieur le ministre, un certain nombre de questions restent en suspens. Je représente un département où mes concitoyens sont des gens calmes. Chez moi, les paysans ne peuvent pas brûler les moutons, ni lâcher les vaches dans la cour des préfectures. Bien au contraire, le département de la Réunion s'efforce de tout faire, aux côtés de la région, avec l'aide de l'Etat. Vous avez signé - l'Etat en tout cas - un contrat important qui concerne la ville de Saint-Denis. Nous nous efforçons de faire en sorte que ce département, fidèlement attaché à la France, puisse connaître, grâce à des institutions renouées, un meilleur développement.

A travers ces deux institutions que sont la région et le département, il vous faut, mes chers collègues, comme il nous faut, tout en respectant et faisant respecter l'autorité de l'Etat, perfectionner la décentralisation.

Qu'on le veuille ou non, certaines imprécisions de la loi sur la décentralisation - j'attire votre attention sur ce point, monsieur le ministre - peuvent provoquer des conflits de compétence.

Je regrette, mes chers collègues, alors que nous sommes garants des intérêts des collectivités locales, que nous refusions aux Français la possibilité de mieux faire prévaloir leurs droits, comme de mieux accomplir leur devoir au sein de collectivités, dont l'une gère le quotidien avec conscience et hauteur de vues et l'autre le long terme.

Pratiquer la politique du blocage à l'occasion de cette réforme fondamentale, c'est pratiquer, en définitive, la politique du pire.

La nation française, mes chers collègues, attend de nous un nouveau mode de société - vous l'avez ressenti dans vos départements et à l'écoute de la jeunesse - une société plus conciliante, plus réfléchie, plus audacieuse qui sait se détacher du passé pour regarder l'avenir.

Votre projet de loi, monsieur le ministre - je m'exprime en mon nom personnel - va dans ce sens. C'est la raison pour laquelle je vous accorderai mon soutien et, en conséquence, ne voterai pas la question préalable. (*Applaudissements sur les travées socialistes.* - *M. Cluzel applaudit également.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, avant de donner la parole à M. Voisin, je tiens à faire le point.

Il est près de dix-neuf heures trente, et nous avons encore, avant de passer au vote, à entendre M. Voisin, M. le ministre répondant aux orateurs, puis M. le rapporteur, qui défendra la question préalable, et M. Ramassamy, qui est inscrit contre.

Je suis prêt à aller jusqu'à vingt heures trente pour en terminer, si le Sénat le souhaite, mais encore faut-il que M. le ministre ait le temps de répondre aux orateurs ; sinon, après avoir entendu M. Voisin, nous renverrons la suite de nos travaux à vingt et une heures quarante-cinq.

Qu'en pensez-vous, monsieur le ministre ?

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.** Monsieur le président, je dois me rendre au ministère dans très peu de temps. Je me rallie donc à votre suggestion consistant à reprendre ce débat après le dîner. (*M. le rapporteur acquiesce.*)

**M. le président.** Dans ces conditions, je donne la parole à M. Voisin et nous interrompons ensuite nos travaux.

**M. André-Georges Voisin.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en raison de l'heure tardive, mon intervention ne portera que sur deux points : la durée des mandats et la jonction des élections cantonales et régionales.

Le projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux est, à mon sens, un projet dangereux sur le plan électoral par la confusion qu'il entraînera, mais aussi par la manœuvre envisagée pour allonger ou raccourcir la durée des mandats.

Pour ma part, je considère que si la durée des mandats à l'Assemblée nationale est fixée par une loi organique et non par une loi ordinaire, c'est bien pour éviter les manœuvres qui pourraient permettre de la modifier. Ce pouvoir appartient au Président de la République : lui seul peut prononcer la dissolution. Si je me permets de le rappeler, c'est pour bien montrer l'importance de la durée des mandats : tout projet tendant à la modifier fait immédiatement penser à une manœuvre en deux temps.

Aujourd'hui, vous affirmez qu'il n'est pas question de changer le mode de scrutin pour l'élection du conseil général. Je veux bien vous croire, mais vous mettez en œuvre des modifications qui vous donneront, en 1998 ou avant, à vous ou à d'autres, la possibilité de le faire. Pour l'instant, la plus haute instance nationale a donné son avis sur ce point et vous n'avez pas envie de le contrarier !

Ce projet, à mon sens, recèle une autre erreur, celle de regrouper le même jour l'élection cantonale et l'élection régionale, les scrutins étant différents, dans la forme et dans le temps, à un ou deux tours. Avez-vous pensé à ceux qui seront élus conseillers régionaux et qui se présenteront également au conseil général ? Les candidats ne seront pas à égalité ; certains seront déjà élus dans l'autre assemblée, ce qui leur procurera des suffrages, de manière injuste à mon sens.

Par ailleurs, c'est méconnaître l'intérêt et l'attachement que porte le monde rural - je suis un élu rural et je le défends - au conseil général, cette assemblée où se dégagent des majorités - ce n'est pas toujours le cas ailleurs - et qui présente l'avantage de n'être pas aussi politisée que les autres.

Les conseils généraux sont proches du monde rural et, par leur répartition, corrigent les différences de situation en matière économique et d'environnement, par exemple.

Depuis la décentralisation, tous les conseils généraux, quelle que soit leur majorité, ont mieux géré que dans le passé. Je citerai deux exemples simples : les collèges et l'aide sociale. Ces secteurs ont été mieux suivis, mieux financés et les crédits mieux répartis. Très souvent, les conseillers généraux ont mieux maîtrisé les dépenses parce qu'ils sont avant tout des hommes de terrain, de proximité, et que, dans la plupart des cas, ils font passer la bonne gestion avant la politique.

**M. Guy Allouche.** Merci à la décentralisation !

**M. André-Georges Voisin.** Tout à l'heure, l'un de nos collègues disait que la politique est partout. Je suis conseiller général depuis trente-cinq ans et parlementaire depuis trente et un ans. Par conséquent, je sais à peu près de quoi je parle ! Je peux vous indiquer que le corps électoral considère

le conseil général comme une assemblée de répartition, d'égalisation des chances. En effet, s'il n'y avait pas le conseil général, les milieux ruraux seraient désarmés ; les agglomérations disposent - il faut bien le dire - de moyens que n'a pas le milieu rural et, par conséquent, le conseil général maintient un peu l'équilibre.

Pour les conseillers régionaux élus à la proportionnelle, c'est la politique qui jouera et, en mélangeant les deux scrutins, vous allez désorienter les électeurs...

**M. Robert Laucournet.** Vous êtes hors du sujet !

**M. André-Georges Voisin.** ... car, dans un scrutin uninominal, l'électeur choisit très souvent en dehors de la politique des partis !

Quant à l'argument avancé, selon lequel il s'agit d'éviter l'abstention, il me semble que ce mélange d'élections contribuera, au contraire, à l'accentuer.

Il est possible de regrouper certaines élections, par exemple municipales et cantonales, mais grouper une élection cantonale et une élection régionale, c'est une erreur !

Je ne reviendrai pas sur le problème de l'abstention, que M. le rapporteur a très brillamment exposé. Il nous a montré comment cela se passait chez les autres membres de la Communauté économique européenne qui ont regroupé certaines élections. Vous avez vu les résultats : c'est donc un faux motif qui est avancé.

Je vous le dis - ce sera ma conclusion - ne touchez pas à la durée des mandats, car on vous accusera de préparer une manœuvre. Ne mélangez pas le conseil général et le conseil régional, car rien ne les rassemble. Vous porteriez - je le pense très sincèrement - un mauvais coup au monde rural. C'est pourquoi je voterai la question préalable. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Mes chers collègues, comme nous en avons décidé voilà quelques minutes, nous allons interrompre maintenant nos travaux pour les reprendre à vingt et une heures quarante-cinq.

La séance est suspendue.

**(La séance, suspendue à dix-neuf heures trente-cinq, est reprise à vingt et une heures cinquante.)**

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

Nous poursuivons la discussion du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

Je rappelle que la discussion générale a été close.

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.** Je demande la parole.

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

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je m'efforcerai de reprendre, dans un ordre logique, les arguments qui ont été évoqués en général contre - je le regrette - mais quelquefois pour le projet de loi que j'ai l'honneur de vous présenter.

Comme vous l'avez fait vous-même, monsieur le président, je tiens à rappeler que M. Philippe Marchand est, non pas secrétaire d'État, mais ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur. A ce titre, il participe à tous les conseils des ministres.

C'est la raison pour laquelle, arrivant en retard au Sénat en raison de la séance des questions au Gouvernement à l'Assemblée nationale, je n'étais pas inquiet, car je savais que M. Philippe Marchand, ministre délégué, était parfaitement qualifié pour représenter le Gouvernement au début de ce débat.

**M. le président.** Monsieur le ministre, je puis vous donner l'assurance que M. Philippe Marchand, ministre délégué, n'a pas du tout donné l'impression au Sénat d'être en quoi que ce soit gêné par l'exposé qu'il a fait du texte.

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.** Je le connais assez bien et depuis assez longtemps pour n'avoir pas été inquiet. Simplement je ne voulais pas que vous pensiez que, si je n'étais pas là à quinze heures, c'était pour d'autres raisons qu'une malencontreuse coïncidence des travaux à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Le thème qui a été le plus souvent évoqué pour combattre ce texte est l'abstention. Je voudrais lui réserver un sort particulier. Il aurait été, en effet, absurde de vous présenter ce texte comme uniquement destiné à lutter contre l'abstentionnisme.

Les nombreuses analyses qui ont été faites sur les fondements de l'abstentionnisme en France ou dans d'autres pays me paraissent parfaitement pertinentes.

MM. Sourdille, Voisin, Cabanel, Gruillot, Masson, Blaizot, même M. Cluzel, qui avait, dans d'autres domaines, plus d'indulgence pour ce texte, MM. Vecten et Machet ont indiqué que ce texte n'était pas un bon moyen de lutter contre l'abstentionnisme.

Ce n'est pas le seul moyen. Toutefois, la multiplication des élections peut finir par banaliser l'acte électoral. C'est un fait.

Lorsque la République a été fondée de façon durable dans notre pays, c'est-à-dire au début de la III<sup>e</sup> République, les électeurs étaient uniquement appelés à voter pour les élections municipales, cantonales et législatives.

Jusqu'à la fin de la première période de la V<sup>e</sup> République, les électeurs - et, à partir de la Libération, les électrices - n'étaient jamais appelés à voter pour l'élection présidentielle, puisque le Président de la République était élu par un collège électoral qu'ils avaient désigné, ni pour les élections régionales et européennes, puisque celles-ci n'existaient pas.

Les occasions de vote ont été multipliées par deux au cours des vingt dernières années.

L'institution successive de l'élection du Président de la République au suffrage universel tous les sept ans, de l'élection du Parlement européen, pour la première fois, en 1979, et de l'élection des conseils régionaux, pour la première fois, en 1986, c'est-à-dire d'élections ayant lieu pour des mandats de cinq, six ou sept ans à dates relativement fixes, a doublé le nombre d'occasions de voter pour les citoyennes et les citoyens de notre pays.

Je laisse provisoirement de côté les élections cantonales, qui, selon une tradition très ancienne, intervenaient tous les six ans, pour les électeurs, mais dont l'enjeu se renouvelait tous les trois ans.

Je ne dis pas que le projet de loi soit principalement destiné à lutter contre l'abstention, mais c'est un élément parmi beaucoup d'autres que vous avez évoqués.

Le fait d'appeler les électeurs aux urnes deux fois plus souvent dans la France contemporaine que dans la France telle qu'elle a existé entre l'établissement de la République à la fin du siècle dernier et compte tenu des transformations apportées par la V<sup>e</sup> République tend, c'est certain, à banaliser le vote. J'insiste sur ce point parce que, dans beaucoup d'autres pays démocratiques, en Europe notamment, il y a effectivement non pas confusion, mais simultanéité de différentes élections locales.

J'admets d'ailleurs l'argument de plusieurs d'entre vous : il n'empêche que, dans ces pays, le taux d'abstentionnisme peut être élevé.

Je ne vais certes pas vider le débat ce soir ! J'insiste cependant sur le fait qu'il était, qu'il est et qu'il sera nécessaire de regrouper les élections.

La deuxième question qui a été évoquée par plusieurs d'entre vous consistait à savoir quelles élections regrouper, si l'on admet qu'il faut regrouper. MM. Voisin, Alain Dufaut et Bataille, notamment, ont dit que ce n'était pas celles qui sont prévues dans le projet de loi.

Je répète donc ce que j'ai déjà dit devant le Parlement : on ne peut prévoir le regroupement de quelque élection que ce soit avec une élection dont la date est aléatoire. C'est le cas, en France, des élections législatives, en raison du droit de dissolution. Dans de telles conditions, il est impossible de fixer un calendrier de façon durable.

Un tel regroupement ne peut être opéré que de façon tout à fait circonstancielle. Ainsi, en 1986, j'ai organisé les premières élections régionales au suffrage universel à la même date que les élections législatives. On ne peut non plus organiser le regroupement avec les élections présidentielles,

puisque celles-ci se déroulent tous les sept ans. On pourrait certes modifier cette durée, mais cela relève d'une autre réforme, d'ordre constitutionnel celle-là.

On ne peut donc garantir la simultanéité d'une élection ni avec les élections législatives en raison du droit de dissolution, ni avec les élections présidentielles en raison du septennat, mais on ne peut non plus la garantir avec les élections européennes, car l'organisation et la durée du mandat des parlementaires ne s'y prêtent pas.

Il ne reste donc que trois élections : les élections régionales, départementales et municipales. Si j'ai écarté les élections municipales alors que, personnellement, j'y étais plutôt favorable, c'est parce que la quasi-totalité des élus, des maires que j'ai consultés s'opposent à la confusion des élections municipales avec quelque élection que ce soit. (*M. André-Georges Voisin manifeste son incrédulité.*) Mais, monsieur Voisin, tous les groupes qui se sont exprimés, sauf un, ont pris position contre le regroupement avec les élections municipales !

Alors, mesdames, messieurs les sénateurs, si l'on ne peut organiser de regroupement ni avec l'élection présidentielle ni avec les élections européennes ni, compte tenu de l'avis négatif très largement répandu, avec les élections municipales, il ne reste que le regroupement entre les élections cantonales et les élections régionales. D'une certaine façon, cela tombe bien car les élections municipales sont les plus proches des citoyens, les élections législatives et l'élection présidentielle permettent de déterminer qui seront les titulaires du pouvoir d'Etat, les élections européennes sont un peu à part, alors que les élections cantonales et régionales sont des élections concernant un degré d'administration locale.

Voilà pourquoi ce choix a été fait.

Autre question très souvent soulevée, celle de l'allongement de la durée du mandat, qui ne serait pas démocratique selon les uns, pas constitutionnel selon les autres, ou encore ni démocratique - c'est le principe - ni constitutionnel - c'est la règle de droit.

En ce qui concerne l'avis du Conseil d'Etat, la tradition, je le rappelle, veut qu'il ne soit pas rendu public. Moi, cela ne me dérange pas, mais, je dois dire que, en dix-sept ans de vie parlementaire, je n'ai pas beaucoup connu de gouvernements qui aient publié les avis du Conseil d'Etat, monsieur le rapporteur. J'ai été beaucoup plus longtemps dans l'opposition que dans la majorité, mais il me semble que, durant ces dix-sept années, les gouvernements que vous soutenez ne publiaient pas les avis du Conseil d'Etat. Mais c'est peut-être un hasard statistique !

Pour ma part, je n'ai besoin de demander l'autorisation à personne pour vous dire que, dans son avis, le Conseil d'Etat n'a fait référence ni à l'inconstitutionnalité ni au non-respect des principes démocratiques. Personne n'en a d'ailleurs fait état.

Cet argument ne peut donc pas se fonder sur l'autorité qui émane des avis du Conseil d'Etat. Vos collaborateurs ne peuvent que vous le confirmer, monsieur le rapporteur. Les fuites ont d'ailleurs été si nombreuses que vous en avez certainement un exemplaire sur votre pupitre.

Que reste-il ? La sanction du Conseil constitutionnel ! Certes et il vous est possible de le saisir.

Les modifications de durée d'un mandat peuvent être contestées en cas de raccourcissement, ce qui est très rare. En revanche, une prolongation de mandat, de conseiller général notamment, est fréquente, voire presque habituelle. En effet, à de très nombreuses reprises - je pourrais vous en citer de nombreuses - pour éviter la simultanéité avec des élections législatives, on a très fréquemment prolongé de six mois le mandat des conseillers généraux. Pourquoi serait-il moins constitutionnel de le prolonger d'un an ?

**M. Paul Girod.** Ou de trente ans !

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.** Je reconnais là votre goût pour l'humour !

**M. Paul Girod.** Il n'y a aucun humour dans cette affaire !

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.** Si ce n'est pas de l'humour, c'est de la morosité !

**M. Paul Girod.** C'est de la lucidité !

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.** Le Gouvernement aurait pu proposer au Sénat - mais il ne le fait pas - de prolonger le mandat des conseillers généraux de trente ans, comme le dit M. Girod. Ce serait assez humoristique.

**M. Paul Girod.** Par conséquent, tout serait possible.

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.** Compte tenu des données purement démographiques, on pourrait imaginer que quelques élections partielles auraient lieu pendant la durée de ce mandat prolongé.

Toute plaisanterie mise à part, ce qui est proposé, c'est la prolongation du mandat d'un an pour parvenir à l'objectif, que l'on peut contester mais qui est recherché par le Gouvernement et par nombre de parlementaires émanant de divers partis politiques, de faire coïncider la date de plusieurs élections. Mais il n'est pas possible de le faire autrement qu'en raccourcissant la durée de certains mandats et en prolongeant la durée d'autres mandats. Je précise bien que c'est ce que prévoit le présent projet de loi.

Certes, on peut dire qu'il ne faut pas assurer la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux. Mais c'est un autre débat.

MM. Collard, Dumas, Masson et Vecten ont dit que le Gouvernement voulait subrepticement changer le mode de scrutin des conseillers généraux. Mais, heureusement, plusieurs d'entre vous ont affirmé que c'était le contraire qui était prévu.

Pour ce qui me concerne, je suis effectivement partisan de la généralisation d'un mode de scrutin largement pratiqué en Europe, ou, du moins, qui le sera dans les trente années à venir, j'en suis sûr, monsieur Girod.

Mais il est exact que, sur ce plan - le Gouvernement ne partage pas mon avis sur ce point - il n'est pas prévu de modifier le mode de scrutin pour les élections cantonales. Si c'était prévu, je le dis aussi bien à M. Masson qu'à M. Dumas, je le dirais et je m'en réjouirais, mais ce n'est pas le cas. Par conséquent, laissons tomber cet argument.

Puis viennent d'autres arguments. L'un d'entre eux n'a été évoqué que par MM. Gruillot et Blaizot. Selon eux, il faut conserver le renouvellement par moitié des conseils généraux.

Ce débat a été ouvert et largement alimenté. J'ai mon idée sur ce point. Nombre d'entre vous la partagent, d'autres non. On peut parfaitement argumenter dans un sens ou dans l'autre. Mais, compte tenu de la décentralisation - telle est l'opinion dominante - le fait pour le président du conseil général, et d'une façon plus générale, ses responsables, à savoir les vice-présidents chargés de tel ou tel secteur, d'être élus pour six ans et de pouvoir organiser leurs actions comme le font les maires et les adjoints me paraît non pas incontestable, puisque certains d'entre vous l'ont contesté, mais au moins défendable.

Telle est la raison pour laquelle le Gouvernement vous propose un regroupement qui, je vous le signale, a été préconisé par plusieurs groupes parlementaires que j'avais consultés lorsque j'ai entrepris cette réforme.

Vient ensuite d'autres critiques. Ainsi, MM. Voisin, Masson et Girod ont évoqué la rupture de l'égalité entre les candidats dans le cas où - c'est une hypothèse que l'on pouvait envisager mais à laquelle je peux répondre - un président de conseil régional serait élu avant le second tour d'une élection cantonale. Il suffira d'une loi, qui est d'ailleurs annoncée dans l'exposé des motifs de ce projet de loi, pour que cette situation ne se produise pas.

**M. Paul Girod.** Comment ?

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.** Tout simplement en prévoyant que l'élection des présidents de conseils régionaux ne pourra pas intervenir entre les deux tours d'une élection cantonale.

Il est vrai, mais ce n'est pas nouveau, que des élections acquises dès le premier tour dans une campagne où il y a normalement deux tours, donnent localement à certaines personnalités et dans certaines circonstances, un certain avantage.

Vous avez tous connu cette situation dans vos départements, mesdames, messieurs les sénateurs, depuis qu'il y a des élections à deux tours pour les cantonales et pour les législatives. Naturellement les organisations politiques dont certains des leaders ou des personnalités connues sont élus

dès le premier tour, donnent, par l'autorité que cela leur confère, à ceux qui se réclament de la même orientation politique, un avantage, d'ailleurs incertain et, au fond, discutable.

J'ai bien dit discutable, car il est arrivé dans plus d'un cas que l'élection dès le premier tour de certaines personnalités donne, en quelque sorte, aux électeurs d'un même courant politique un sentiment de confort ; et le dimanche suivant est marqué par de cruelles désillusions ! De même, un sentiment de domination peut engendrer un sursaut, une mobilisation au deuxième tour des abstentionnistes du courant opposé.

On pourrait multiplier les exemples à perte de vue. Je pense donc que cet argument ne peut pas être retenu.

MM. Sourdille, Collard et Vecten ont évoqué le risque d'une centralisation rampante au profit de la région. C'est exactement le contraire. Dans le droit actuel, le président de région est élu pour la durée du mandat des conseillers régionaux, sauf exception, car il peut toujours démissionner ou être remplacé. Et une élection pour six ans revient à donner plus d'autorité et, d'une certaine façon, à rééquilibrer les pouvoirs au profit de l'assemblée départementale en général, de ses responsables et de son président en particulier.

Voilà comment je crois pouvoir répondre à cet argument. Plusieurs d'entre vous ont d'ailleurs formulé, quel que soit leur sentiment sur l'ensemble du projet de loi, des observations similaires.

Enfin, y aurait-il incohérence entre le vote de cette loi et le découpage cantonal ? Non ! J'ai déjà répondu sur les découpages cantonaux lorsque M. Masson les a évoqués et, comme vous le savez, j'ai déjà montré que j'avais la ferme détermination de ne pas les multiplier.

Selon d'autres critiques, ce texte résulterait de manipulations de dernière minute... Mais non ! J'ai entrepris cette réforme dès 1988 : j'ai consulté et reconsulté tous les groupes parlementaires. Ce qui est vrai, c'est que c'est la dernière année pour faire un premier pas vers le regroupement des élections locales : en effet, si l'on n'entreprend pas une telle action en 1990, on ne le fera ni en 1991, ni en 1992, ni en 1993, années au cours desquelles seraient respectivement élus les conseillers généraux, les conseillers régionaux et les députés.

Quand le fera-t-on ?

Naturellement, certains peuvent souhaiter qu'on ne le fasse pas, auquel cas le problème du calendrier est tout à fait subsidiaire. Mais, si on veut le faire, 1990 est non pas la dernière station avant l'autoroute (*Sourires.*), mais la dernière année utile avant trois années électorales. Voilà pourquoi on ne peut prétendre qu'il s'agit d'un projet de dernière minute.

Mme Fraysse-Cazalis a exprimé des critiques d'une inspiration plutôt minoritaire, que j'ai donc écoutées avec sympathie. Elle est favorable aux élections à la représentation proportionnelle, qui doivent, d'après elle, être généralisées ; c'est aussi mon point de vue. Mais elle, comme moi, nous sommes totalement minoritaires parmi les milieux dirigeants de ce pays. Il lui faut donc, comme moi, se résigner. Cette réforme n'est pas, pour le moment, dans l'air du temps.

Pour le reste, les éclaircissements qu'elle demande sur le mode de scrutin régional sont faciles à donner : il n'y a pas, actuellement, de projet de modification du mode de scrutin régional.

Certes, des propositions, des suggestions ont circulé. Mais ces dernières sont suffisamment contradictoires pour que le Gouvernement, dans l'état actuel des choses, n'ait pas proposé de modifier ce mode de scrutin.

Je voudrais, en concluant, remercier les sénateurs qui ont soutenu ce projet de loi qui me semble utile, c'est-à-dire non seulement MM. Allouche, Virapoullé et Cluzel, mais aussi d'autres sénateurs qui ont quand même, au passage, bien voulu apporter leur soutien à certaines dispositions du texte.

J'ai particulièrement apprécié les interventions de MM. Cluzel et Virapoullé, qui n'appartiennent pas à la majorité gouvernementale. Cela ne diminue en rien le mérite de M. Allouche, qui, avec beaucoup de conviction, de talent et, j'en suis certain, d'efficacité - on va le constater dans un instant - a soutenu ce texte.

Je me réjouis, mesdames, messieurs les sénateurs, que plusieurs d'entre vous n'appartenant pas à la majorité aient pris position en faveur de ce projet de loi, même s'ils l'ont fait d'une manière quelque peu vexante parfois ; ainsi, M. Virapoullé a qualifié ce projet de loi de « texte de simplifica-

tion », de « texte presque secondaire ». Oui, j'accepte cela. C'est une réforme du calendrier électoral, pas plus, pas moins. Elle me paraît utile.

Franchement, c'est à moi-même que j'aurais pu adresser la critique la plus juste. Si j'avais déposé ce texte voilà un an, en octobre 1989, par exemple, un argument, au moins, serait tombé, un état d'esprit ne se serait pas manifesté : on n'aurait pas dit qu'il s'agissait d'une réforme de dernière minute.

Mais oublions cet argument. Est-il, oui ou non, utile de regrouper certaines élections locales ? Si oui, il n'est pas trop tard pour le faire.

Est-ce, oui ou non, un élément qui peut lutter contre l'abstentionnisme ? Là, je répondrai particulièrement oui. Je craindrais, pour ma part, mesdames, messieurs les sénateurs, si les élections régionales devaient avoir lieu de façon isolée au début de l'année 1992, ainsi que le calendrier actuel le prévoit, qu'elles ne se manifestent par un abstentionnisme considérable.

**M. Paul Girod.** Merci, monsieur le ministre !

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.** Par conséquent, il est utile d'amener les électeurs à se prononcer sur des élections locales proches les unes des autres, comme les élections cantonales et régionales ; en effet, les électeurs sont habitués aux élections municipales, même si des phénomènes d'abstentionnisme surprenants peuvent être parfois constatés, ainsi qu'aux élections cantonales naturellement, ils sont passionnés par les élections présidentielles et attirés par les élections législatives, mais ils n'ont qu'une expérience des élections régionales ; celle de 1986, puisque, auparavant, les conseils régionaux étaient élus de façon indirecte. Or, cette expérience est effacée des mémoires car elle a eu lieu en même temps que les élections législatives.

Je crains donc que, si les seuls conseils régionaux se trouvaient soumis à renouvellement au début de 1992, il n'y ait un abstentionnisme considérable...

**M. Paul Girod.** Voilà !

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.** ...entraînant des conséquences diverses sur le plan civique et pouvant conduire, sur le plan politique, à des déformations très graves de l'opinion publique.

Je n'en dirai pas plus, parce que vous êtes tous tellement avertis de ce problème et de ses différentes facettes que je n'ai même pas besoin de développer ce que je veux dire. Vous l'avez tous présent à l'esprit.

Voilà pourquoi cet argument, même s'il est un peu conjoncturel, devrait inciter à soutenir ce texte ceux d'entre vous qui pensent utile de regrouper les élections locales, cantonales et régionales, de contribuer à développer la participation électorale, ceux que j'aurai pu convaincre qu'il s'agit non pas d'une manœuvre de dernière heure, mais de l'aboutissement d'un projet sur lequel j'ai consulté tous les groupes du Sénat et de l'Assemblée nationale, voilà bientôt deux ans, leur expliquant ce que j'envisageais de faire et ce que je fais aujourd'hui ; cela mérite mieux, à mon avis, qu'une question préalable qui aurait l'avantage, si elle était votée, de vous permettre de passer à l'examen du texte que mon collègue M. Philippe Marchand va vous soumettre, mais qui aurait l'inconvénient de nier ce qui me paraît être une évidence : il me paraît souhaitable aujourd'hui, en France, de commencer - je dis bien de « commencer » - à essayer de rationaliser le système de consultation des citoyens sur les affaires qui les concernent, qu'elles soient locales ou nationales. (*Applaudissements sur les travées socialistes. - M. Paul Girod applaudit également.*)

**M. Paul Girod.** Je demande la parole, pour répondre à M. le ministre.

**M. le président.** La parole est à M. Paul Girod.

**M. Paul Girod.** Monsieur le président, en écoutant le début de la réponse de M. le ministre, je n'osais pas en espérer autant. Je crains que le fond de ce débat n'ait été abordé voilà seulement deux minutes ! Il s'agit, en réalité, de sauver les élections régionales, et de rien d'autre.

**M. Guy Allouche.** Pas spécialement !

**M. Paul Girod.** Mais bien sûr que si ! Ce n'est pas moi qui le dis, mais M. Joxe, voilà deux minutes, à la tribune.

**M. Guy Allouche.** Il n'y a pas que cela !

**M. Paul Girod.** Il ne s'agit que de cela, et vous le savez parfaitement !

C'est un vrai problème, mais que l'on ne peut pas, de mon point de vue, régler en allongeant la durée d'un mandat, laquelle, monsieur le ministre, dans la tradition républicaine, n'a jamais été prolongée que de six mois et parce qu'une élection majeure se substituait à une élection mineure, ce qui donne la parole au peuple souverain et à personne d'autre.

**M. Guy Allouche.** Il faut avancer les élections régionales !

**M. Paul Girod.** Pourquoi pas ? Mais c'est un autre débat ; ce n'est pas ce que l'on nous soumet.

**M. le président.** Monsieur Paul Girod, ne provoquez pas vos collègues. Vous avez la parole pendant cinq minutes pour répondre à M. le ministre.

**M. Paul Girod.** Je vous remercie, monsieur le président.

Ce que l'on nous soumet, c'est l'allongement, pour un an, de mandats qui auraient dû, normalement, s'interrompre à une certaine date. Par conséquent, et d'une certaine manière, on s'approprie la souveraineté, pour un temps limité, et ce sera sur le vote d'un certain nombre de personnes, dont certaines sont concernées. Je n'en dirai pas plus ce soir. (*Applaudissements sur certaines travées du R.D.E., ainsi que sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

#### Question préalable

**M. le président.** Je suis saisi d'une motion n° 1, présentée par M. Sourdille, au nom de la commission, et tendant à opposer la question préalable.

Cette motion est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat,

« Considérant que le projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux ne constitue pas une réponse efficace au problème de l'abstentionnisme, dont les remèdes sont à rechercher ailleurs que dans la fréquence des consultations électorales ; considérant à cet égard que le dispositif proposé, regroupant deux élections d'une nature très différente entretiendrait une confusion de nature à renforcer encore l'abstentionnisme, au lieu de le réduire,

« Considérant que les objectifs réels de ce projet apparaissent très préoccupants, puisqu'il créerait des conditions tout à fait favorables à la remise en cause du mode d'élection des conseillers généraux, auquel le Sénat demeure particulièrement attaché,

« Considérant que le report d'une élection ne saurait être justifié que par des motifs instantés, et doit être limité à une durée aussi brève que possible, sous peine d'altérer le caractère démocratique du contrat électoral ; qu'en l'espèce, la prorogation d'un an du mandat en cours des conseillers généraux élus en 1985 ne réunit pas ces critères légitimes, et se fonde sur des motifs de pure opportunité,

« Considérant enfin que le regroupement de deux élections organisées suivant des modes de scrutin différents risquerait d'influencer le comportement des électeurs, puisque les résultats du premier tour de scrutin seraient publiés avant les opérations électorales du second tour ; qu'un tel regroupement pourrait donc porter atteinte à l'égalité entre les candidats de l'élection à un tour et ceux de l'élection à deux tours.

« Décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi n° 10 (1990-1991) organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence. »

Je rappelle que, en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement, ont seuls droit à la parole l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

Aucune explication de vote n'est admise.

La parole est à M. le rapporteur, auteur de la motion.

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est une procédure rare dans cette assemblée...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Mais non !

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** ... ou, en tout cas, difficilement acceptée...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Inacceptable !

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** ... que de déposer et de faire voter une motion tendant à opposer la question préalable. J'en mesure la responsabilité, monsieur le ministre.

Bien que j'en comprenne très bien les raisons, j'ai regretté votre absence lors du début de l'intervention que j'ai faite, au nom de la commission des lois. En effet, vous auriez ainsi été rassuré sur le climat que nous comptons faire régner au cours de cette discussion.

En vérité, le Sénat se trouve frustré d'un grand débat qu'il a souhaité et il n'a pas été convaincu par l'abord de ces grands problèmes dont il aurait aimé discuter avec vous.

Pour ma part, je ne répondrai pas à la totalité des intervenants. Je remercie tous ceux qui ont appuyé la position de la commission des lois au cours de leurs interventions ; je ne ferai mention que de quelques-uns - que les autres veuillent bien m'excuser - qui se sont distingués par l'importance ou l'originalité de leur propos.

Ainsi, M. Masson est allé au fond du sujet. Les racines de l'esprit civique sont effectivement le respect de l'idée de communauté. Or, cette dernière, dans cette affaire, peut être gravement menacée par des attitudes dont on ne mesure pas, au départ, la portée. C'est le cas de l'incertitude qui pèse sur le sort des cantons, sur leur prise en considération dans un esprit de modernité et sur l'élection claire, par chacun des membres de la communauté cantonale, d'un défenseur d'intérêts qui sont trop facilement oubliés.

M. Masson a fait état d'un certain nombre de considérations qui dépassent de loin le sujet que nous traitons ce soir.

M. Cluzel est incontournable, bien entendu, et, monsieur le ministre, vous avez bien voulu, si je puis dire, en faire votre profit. J'ai retenu que son expérience était très largement identique à celle de votre rapporteur : même condition, même ancienneté dans des fonctions équivalentes et mêmes difficultés pour la gestion de sa collectivité.

M. Cluzel donne du poids à ses arguments. Il a beaucoup insisté sur la durée de six ans. Il est curieux, toutefois, que ceux qui sont à la tête de ce lourd pouvoir exécutif départemental aient exprimé de la façon la plus ferme le fait qu'ils n'exigeaient pas, quant à eux, d'être soulagés de la difficulté d'avoir à se représenter à l'élection tous les trois ans ; de fait, de grands hommes, en France - faut-il citer le général de Gaulle ? - éprouaient le besoin d'un « ressourcement », d'un jugement, parfois jusqu'à l'extrême.

En tout cas, l'assemblée des présidents de conseils généraux a pris position sur ce point et ne réclame pas du tout six ans de liberté entre deux élections.

On pourrait presque dire que, si c'est six ans qu'il fallait pour tout le monde dans un vote unique, rien n'empêcherait qu'un vote tous les trois ans vienne redonner la légitimité de son pouvoir à un exécutif départemental, dont, je vous le rappelle, monsieur le ministre, il est le seul responsable par la loi, son bureau n'étant en l'espèce qu'une aide à la décision, mais point du tout composé de partageurs de ses responsabilités.

Nous nous en accommodons, et l'accusation de « féodal », si elle est rituelle, est cependant rarement reprise par l'opinion publique, pas plus que par nos assemblées.

Je ne m'aventurerai pas sur le débat de constitutionnalité qu'a traité avec beaucoup de talent M. Cluzel.

En revanche, lorsqu'il parle de finances, je partage ses inquiétudes et ses soucis. Malheureusement, monsieur le ministre, ce n'est pas le lieu pour parler de ce problème du financement des collectivités locales sans lesquelles il n'est point de liberté. Je ne l'entamerai donc pas. Je voulais toutefois noter combien les propos de M. Cluzel méritaient d'être retenus.

Au-delà de l'amitié que j'ai pour lui, je dirai à M. Virapoullé l'amitié que nous avons pour son île. Nous comprenons parfaitement sa position. Curieuse situation que

d'être à la fois un unique département et une région... Là, alors, il y a des raisons de se dire que, de temps en temps, on se marche sur les pieds !

**M. Jean Cluzel.** Très bien !

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** C'est peut-être une chose que nous aurons à évoquer quand j'en terminerai sur le problème des compétences.

Monsieur Allouche, il y a entre nous, c'est clair, une difficulté de communication.

**M. Guy Allouche.** Pas tout à fait !

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** Vous m'avez entendu en commission puis ici même et vous m'interpellez maintenant à propos d'un article de presse ! (*M. Guy Allouche lève les bras au ciel.*)

C'est vrai, je l'ai dit, six ans de pouvoir, cela relève de la folie ! J'ai d'ailleurs expliqué pourquoi tout à l'heure. Les présidents de conseils généraux siégeant en assemblée et moi-même ne trouvons pas mal d'être ressourcés tous les trois ans. En tout cas, laissez-moi vous dire qu'à mon âge, avec mes peines et mes blessures, six ans de pouvoir, ce serait de la folie ! Il me faudrait l'assistance de mes collègues...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Et neuf ans, alors !

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** J'en reviens à la difficulté de communication.

Selon vous, l'assemblée permanente des présidents de conseils généraux approuverait les termes qui nous sont soumis. Point du tout ! Vous parlez peut-être de conversations qui n'ont pas abouti en un congrès, mais vous me permettez de laisser entendre que Pierre Salvi avait pour nous des confidences qui ne sont pas conformes à celles que vous évoquez. Si vous avez un texte...

**M. Guy Allouche.** Vous le voulez ? (*M. Allouche montre de sa place un document à M. le rapporteur.*)

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** Oui, j'aimerais aussi que vous puissiez nous préciser de quel point il s'agissait : était-ce une modification du mode de scrutin ? Peut-être était-ce l'allongement du mandat ? C'était alors un point de détail, je dirai.

**M. Guy Allouche.** Alors, vous le voulez ?

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** Si M. le président y consent, peut-être pouvez-vous nous lire votre texte ?

**M. le président.** Malheureusement, nous sommes dans le cadre de l'article 44, alinéa 8. Les interruptions ne sont donc pas possibles.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est pour cela que le rapporteur acceptait !

**M. le président.** En effet, « seuls ont droit à la parole l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement ». C'est la pratique constante du règlement depuis toujours !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Quand vous voulez, vous ne pouvez pas !

**M. le président.** Poursuivez, monsieur le rapporteur.

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** Merci, monsieur le président, de cette leçon que vous me donnez à moi aussi. Puisque j'ai quarante minutes...

**M. le président.** Non, trente minutes !

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** Puisque j'ai encore trente minutes...

**M. le président.** Non, pas « encore », trente minutes en tout !

**M. Guy Allouche.** N'en profitez pas !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Trente minutes au maximum !

**M. Jacques Sourdille, rapporteur.** ... nous allons compléter.

Monsieur Allouche, singulière difficulté de communication là encore puisque, me citant, vous dites que le regroupement qui se prêterait le mieux serait celui du conseil général et du conseil régional.

Mais je n'ai point écrit cela ! Relisez mon rapport : il était question d'une contrainte qu'invoquait le Gouvernement et que M. le ministre Pierre Joxe a reprise voilà un instant, en indiquant qu'il s'agissait du seul regroupement possible.

A cela nous répondons : où est la nécessité du regroupement ? Nous croyons en effet avoir démontré que l'abstentionnisme n'a reposé, dans le cas exceptionnel de 1988, que sur un phénomène extraordinaire : la concordance de six tours d'élection parmi lesquels quatre dominants, et lassants pour le public, à savoir l'élection présidentielle et les élections législatives après dissolution. Vous me faites dire ce que je n'ai pas dit. C'est un choix contraint pour le Gouvernement. J'ajoutais que cette contrainte n'était pas une excuse absolue pour commettre l'erreur du regroupement.

Enfin, si ce débat mérite d'être mené, nous y sommes prêts, monsieur le ministre. C'est ce soir seulement que vous émettez le regret de ne pas l'avoir commencé un an plus tôt et c'est ce soir seulement qu'apparaît un argument troublant, celui de la vacuité des isolements le jour des élections régionales.

J'ai lu avec soin le compte rendu des débats qui se sont déroulés à l'Assemblée nationale voilà peu de jours. Cet argument n'a pas été évoqué à ce moment-là ; il ne l'a été qu'une seule fois devant la commission des lois du Sénat, voilà très peu de jours, par notre collègue M. Rudloff.

Par conséquent, je ne saurais sur ce point, et sans étude plus approfondie, retenir cet argument après les délibérations de la commission des lois. En effet, ayant été pendant huit ans président de région, je n'ai pas tout à fait les mêmes données sur ce sujet.

Si vous voulez bien ne rien modifier à la circonscription départementale pour l'élection des conseillers régionaux, les isolements ne seront pas vides. Mais, bien entendu, si la fantaisie vous prenait de prévoir des listes sur plusieurs départements composées d'inconnus, vous pouvez alors être sûr de perdre beaucoup de participation. Mais ce n'est pas un sujet à traiter par-dessus la jambe en quelques minutes, et je ne souhaite pas développer une argumentation de fortune.

Monsieur le ministre, je voudrais surtout vous répéter que la commission des lois et son rapporteur ont résisté à toute allusion à une arrière-pensée. Sur ce point, je dois dire que les membres de la commission des lois ont beaucoup gêné le rapporteur puisqu'il était entendu que nous ne parlerions que de l'apparence des choses telles qu'elles sont prévues dans le projet de loi, dont les dispositions, il est vrai, étaient difficiles à lire. Aucun des sujets importants n'était abordé ; je veux parler de la durée et des caractéristiques des mandats, du scrutin et de la répartition des compétences entre les différentes assemblées.

C'est dire, monsieur le ministre, que nous n'avons pas un instant mis en doute votre sincérité ; celle-ci vient encore de se manifester lorsque vous nous avez précisé que, dans le fond de votre cœur, vous étiez contre le maintien du scrutin uninominal. Si cet aveu est à votre honneur, il nous inquiète malgré tout. Vous nous l'annoncez pour dans trente ans - nous souhaitons que ce ne soit pas pour dans trente mois ni pour dans trente jours - mais, un jour, les circonstances peuvent changer et, du reste, qui peut savoir pendant combien de temps s'exercera un mandat ou dureront les fonctions d'un ministre ?

Monsieur le ministre, trois sujets n'ont pas été traités, qui nous brûlaient les lèvres !

Le premier a trait à la justice. Comment rédéfinir des règles claires concernant la délimitation de ces cantons que nous croyons indispensables ? Bien sûr, nous aurions souhaité voir apparaître un élément démographique. Mais nous attendions aussi l'élément de modernité qu'aurait été l'analyse des fonctions publiques communautaires remplies sur le territoire de chaque canton. C'était un grand sujet de débat, un sujet d'intérêt public.

De la même façon, nous n'aurons pas pu parler un seul instant de la transparence des découpages, de l'éventuel rapport public et des conditions qui lui donneraient quelque vraisemblance.

Enfin, et surtout, à aucun moment nous n'avons pu traiter du problème des compétences de ces différents niveaux géographiques. Il n'est pas gênant d'avoir ce regroupement, sur le territoire, des collectivités territoriales de tailles différentes : cantons, communes, demain intercommunalités, départements, régions, nation ! Là n'est pas la difficulté.

La difficulté vient du chevauchement et de la multiplication des niveaux d'administration et de décision. Si l'on voulait bien analyser le problème par fonction publique et par fonction communautaire à remplir, vous n'auriez pas cette accumulation apparente de trois ou quatre collectivités en cause. Vous n'en auriez souvent que deux. Pour les transports scolaires, vous auriez tout simplement - pour vous donner un exemple - le conseil général, qui les assure, et l'Etat, qui définit, à travers ses inspecteurs d'académie et ses préfets, les regroupements scolaires. Si vous aviez à traiter d'un problème d'aide sociale, vous auriez tout simplement, dans cette affaire, la commune, qui, bien entendu, connaît la situation, et le département, qui paie la majeure partie de la dépense en matière d'aide sociale, ce qui exige une proximité de prestations.

Monsieur le ministre, de plus, vous arrivez devant une assemblée qui, depuis quelques mois, trouve qu'on en prend à son aise et qu'on laisse dénigrer le niveau de ses réflexions. Je suis sénateur depuis un an seulement. Or j'ai vu trois lois pour lesquelles le Sénat a eu un rôle essentiel et pour lesquelles l'éclairage qu'il a jeté n'a pourtant pas été apprécié.

La première concerne l'amnistie : le Sénat a marqué son opposition tenace et son refus final d'accepter des amnisties au motif que l'on semait une mauvaise graine. Aujourd'hui, il a raison, comme il avait alors raison.

En ce qui concerne la deuxième loi, le Sénat a voulu éviter que, sous prétexte de l'état de santé, un éteignoir pénal masque le traitement de santé publique qui devait être construit autour des maladies contagieuses et épidémiques, plus particulièrement le sida.

Enfin, troisième loi, le Sénat a dû se dresser contre l'ex-garde des sceaux, M. Arpaillange, afin d'obtenir que pour l'argent de la drogue la saisie concerne, sauf renversement de la preuve, les larrons qui avaient amassé cet argent.

S'agissant de ces trois textes, notre assemblée a donc eu raison. Elle aura raison chaque jour davantage. Aussi, monsieur le ministre, nous vous demandons de tenir compte de l'éclairage que le Sénat vient de donner sur un quatrième projet de loi qui lui paraît important et qui est celui d'une revue de détail de la décentralisation. Nous ne pouvons pas aborder ce sujet à l'occasion de la discussion du texte que vous nous soumettez.

Sans entrer davantage dans le détail des considérants de la question préalable, je vous invite, mes chers collègues, au nom de la commission des lois, à prendre une position courageuse en votant la motion que j'ai déposée. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

**M. le président.** La parole est à M. Ramassamy, contre la motion.

**M. Albert Ramassamy.** Je vous remercie, monsieur le ministre, de nous avoir dit que votre souci était d'assurer le succès des élections régionales, souci qui transparaît dans le projet de loi que vous nous présentez. Vous avez fait preuve d'une sincérité qui vous honore. Je comprends mal qu'elle ait été accueillie comme étant l'aveu d'une faute. Par conséquent, après les explications que vous nous avez données, après celles de mon ami Guy Allouche et de mon collègue Louis Virapoullé, qui connaît bien la situation du département de la Réunion, je puis me permettre, à la satisfaction de tous, d'être bref.

Vous auriez pu, monsieur le ministre, à la tête de votre ministère, vous installer dans la gestion du quotidien. Mais, conscient du fait que vous êtes au Gouvernement pour construire et être efficace, conscient également du fait que l'efficacité d'un homme politique ne se mesure pas à son aptitude à prononcer des discours d'inauguration de foire, ou de remise de médaille, ou à sa rapidité à colmater les brèches ouvertes ici ou là par une actualité agitée, vous avez choisi, vous, monsieur le ministre, de vous montrer efficace par

vos capacités d'inventer, par votre volonté d'aller de l'avant et de vous attaquer à tout ce qui pose des problèmes dans votre domaine de compétences.

Or l'abstention aux élections pose un problème. Bien que variable d'une élection à l'autre, elle se maintient toujours à un taux élevé.

Après une période de réflexion et d'études, vous nous présentez un projet de regroupement des élections cantonales et régionales.

Vous proposez donc un regroupement des élections là où ce regroupement est logique et pour deux élections qui enregistrent, l'une et l'autre, un taux d'abstention élevé.

Il s'agit, par ce moyen, de combattre l'abstentionnisme.

Ce projet eût dû logiquement trouver le soutien de tous ceux qui se déclarent inquiets de la montée de l'abstentionnisme dans notre pays. Mais la logique, hélas ! ne commande pas toutes les prises de position politiques. Il en est d'ailleurs desquelles elle est totalement absente. C'est le cas de celle qui a présidé au dépôt de la question préalable.

Le regroupement des élections régionales et cantonales est l'expression du bon sens. Il prend en compte l'exaspération des électeurs, qui justifiaient eux-mêmes leur abstention par les trop nombreuses fois où ils avaient été appelés aux urnes en 1988 et au début de 1989. Les élus de toute tendance n'étaient-ils pas nombreux à se faire l'écho de leur « ras-le-bol » et à convenir que l'abstention eût été moins grande si les élections avaient été moins fréquentes ?

Aucune élection ne pouvant être supprimée sans violation de la démocratie, comment appeler les électeurs aux urnes moins souvent sans regrouper des élections ? Je n'ai entendu aucune réponse à cette question de la part des adversaires du projet.

Or, c'eût été la seule réponse digne d'intérêt, et qui eût mis en pièces le présent projet de loi. Faute de disposer de cette réponse, les adversaires du projet font de la politique spéculative, celle qui consiste à s'emparer des mots, pour bâtir un édifice dans lequel on s'abrite du réel.

Parfois, ces édifices font illusion. Ils ressemblent à ces maisons de papier mâché que l'on voit dans les foires et que l'on croit être de pierre tant qu'on n'y a pas touché. C'est le cas pour les arguments avancés contre le projet en discussion.

En effet, quand on les passe au tamis de la raison, comme pour en extraire la fine fleur, on est tout surpris de se trouver devant un récipient vide, ou presque.

En voici la preuve.

Il y a, à l'abstention, deux catégories de causes : l'une, matérielle, qui tient au déplacement qu'on impose à l'électeur, à son dimanche qu'on lui prend et qu'il aime utiliser autrement ; l'autre, psychologique ou sociologique, qui dépend de son sens civique, de sa disposition d'esprit vis-à-vis des candidats en compétition et de leur programme. Autant de choses qui échappent au projet de loi.

Or, monsieur le rapporteur, la comparaison internationale que vous nous présentez et qui vous amène - je vous cite - « à des conclusions prudentes, voire négatives, à l'égard du système qui nous est proposé », ne tient pas compte de ce double aspect de l'abstention, qui fait que ce qui est vrai pour d'autres pays de l'Europe ne l'est pas forcément pour la France.

Il est sûr que le regroupement des élections aura, sur l'abstention, un effet réducteur, mais l'étendue de cet effet dépendra du contexte politique local, de l'aptitude des candidats à convaincre les électeurs à se rendre aux urnes. Cela, bien sûr, est en dehors du projet de loi, et l'y inclure par le silence pour faire rejeter ledit projet « s'assimile à une sorte de dol », expression qu'emploie M. le rapporteur dans son chapitre sur la manipulation des mandats.

Venons-en à ce que M. le rapporteur appelle « les effets préjudiciables de la manipulation des mandats ». Ou bien on est pour le texte et l'on accepte du même coup la modification, dans les deux sens, de la durée des mandats qui en découle obligatoirement, ou bien on est contre, et il est inutile d'évoquer cette question.

Monsieur le rapporteur, ce que vous dites, sur ce que vous appelez « les effets préjudiciables de la manipulation de la durée des mandats » m'inspire une petite histoire, qui, je l'espère, n'altérera pas le sérieux de ces débats.

En effet, vous me faites penser à un jeune enfant qui montre un œuf de Pâques qu'il lui est interdit de manger. Pour ne pas avouer qu'il se plie à cette interdiction, il s'emploie à convaincre ses amis que, de par sa forme, ses proportions et son éclat, cet œuf est une œuvre d'art, que son amour du beau lui interdit de briser. Le vote qui suivra nous dira si vous avez pu convaincre vos collègues.

A l'appui de votre demande de rejet du texte, vous évoquez, par ailleurs, successivement : « le risque d'un redécoupage clandestin de la carte électorale des départements » - M. le ministre vous a répondu à ce sujet - « le risque de confusion dans l'esprit des électeurs soumis à deux élections regroupées » - vous avez reçu également réponse - « le risque de recentralisation rampante ».

Si nous sommes tous convaincus que nous vivons dans une démocratie, dans un état de droit, nous ne pouvons pas, à l'occasion d'un débat sur un tel projet de loi, redouter des effets que nos pouvoirs nous donnent les moyens de combattre s'ils devenaient réels.

Cette peur du risque, cette crainte d'approuver un bon projet émanant d'un gouvernement qui n'a pas la sympathie de la majorité du Sénat conduit la Haute Assemblée à donner d'elle l'image d'une assemblée immobile et conservatrice, que n'habite plus le discernement. (*Protestations sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. Jean-Eric Bousch.** Allons, allons !

**M. Jean Chérloux.** Il ne faut pas exagérer, quand même, il faut rester convenable !

**M. Albert Ramassamy.** Mes chers collègues, nous avons tous la réputation d'être des sages. Le propre d'un sage, c'est de rester le même quand on l'applaudit ou quand on le contredit. Soyons donc des sages !

**M. Gilbert Baumet.** Très bien ! Bravo !

**M. Jean-Eric Bousch.** On ne peut pas avaler toutes les couleuvres !

**M. Albert Ramassamy.** Si notre assemblée persiste dans son attitude, il arrivera à nombre de nos collègues ce qui est arrivé à ce poisson dont Tagore a conté l'histoire.

Il s'agit d'un poisson enfermé dans un bocal. A force de se cogner le nez dans la paroi du bocal il s'est rendu compte que le verre n'était pas de l'eau. Sorti du bocal et placé dans un bassin, il a continué à tourner en rond dans un espace réduit, parce qu'il était devenu incapable de s'apercevoir que l'eau n'était pas du verre. (*Sourires.*)

Tel est le mal qui menace, s'il ne les a pas déjà atteints, les groupes politiques qui s'enferment dans une opposition par trop systématique, et que la peur des risques ou de tout ce qui est socialiste a fait vivre trop longtemps dans un bocal, à l'image du poisson de Tagore.

Monsieur le ministre, votre projet est bon. Il a notre soutien et nous voterons contre la question préalable. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** Je mets aux voix la motion n° 1, tendant à opposer la question préalable.

Je rappelle que l'adoption de cette motion aurait pour effet d'entraîner le rejet du projet de loi.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe du R.P.R.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(*Le scrutin a lieu.*)

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

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

**M. le président.** Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 13 :

Nombre des votants .....	302
Nombre des suffrages exprimés .....	298
Majorité absolue des suffrages exprimés	150
Pour l'adoption .....	214
Contre .....	84

Le Sénat a adopté. •

En conséquence, le projet de loi est rejeté.

6

## NOMINATION DE MEMBRES D'UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre la demande de constitution d'une commission mixte paritaire sur le texte que nous venons de rejeter.

Il va être procédé immédiatement à la nomination de sept membres titulaires et de sept membres suppléants de cette commission mixte paritaire.

La liste des candidats établie par la commission des lois a été affichée conformément à l'article 12 du règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire :

Titulaires : MM. Jacques Larché, Jacques Sourdille, Daniel Hoeffel, Jacques Thyraud, Paul Masson, Guy Allouche et Charles Lederman ;

Suppléants : MM. Jean-Marie Girault, Lucien Lanier, Marcel Rudloff, Philippe de Bourgoing, Michel Rufin, Michel Dreyfus-Schmidt et Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis.

7

## FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

### Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 22, 1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes. [Rapport n° 50 (1990-1991).]

Mes chers collègues, avant de donner la parole à M. le ministre, j'observe que nous sommes saisis sur ce texte de trente-cinq amendements. Dans ces conditions, il me paraît sage d'interrompre nos travaux dès que nous aurons achevé la discussion générale.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien ! Excellente suggestion !

**M. le président.** Cela étant, nous ne pouvons pas envisager de siéger demain matin, d'abord parce que la commission des lois, qui est en charge du présent projet de loi, poursuit dès neuf heures l'examen - en séance publique, de surcroît - du projet de loi relatif à la réforme des professions judiciaires et juridiques, ensuite parce que la conférence des présidents se réunit dès onze heures trente.

Sans modifier en quoi que ce soit l'ordre du jour prioritaire établi par le Gouvernement en vertu de l'article 48 de la Constitution, nous ne pourrions donc passer à la discussion des articles du présent projet de loi que demain à quinze heures. L'ordre du jour de la séance de demain ne prévoit, en effet, que la discussion des conclusions de la commission des finances sur les propositions de loi de M. Arthuis et de M. Dailly, laquelle discussion ne devrait pas dépasser une heure (*Sourires.*) puis l'examen de sept conventions internationales, qui devrait prendre une heure trente.

Il ne serait donc pas raisonnable de poursuivre cette nuit jusqu'à son terme l'examen du présent projet de loi relatif à la fonction publique territoriale...

**M. Emmanuel Hamel.** Non, ce ne serait pas raisonnable !

**M. le président.** ... alors que l'ordre du jour prévu pour demain après-midi n'occupera que deux heures et demie et que nous pourrions fort bien siéger de quinze heures à vingt heures.

Dans ces conditions, je vous propose de lever la séance dès la fin de la discussion générale.

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

Il en est ainsi décidé.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

**M. Philippe Marchand, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, dans le processus des lois de décentralisation en cours depuis 1982, la loi du 26 janvier 1984 créant le statut des fonctionnaires territoriaux constitue indéniablement l'un des éléments essentiels de la réforme mise en œuvre par Gaston Defferre. Il était en effet logique et indispensable que, dans le cadre de la décentralisation, le statut et la formation des fonctionnaires des collectivités locales soient revus.

Le statut de la fonction publique territoriale, qui se proposait de modifier les règles alors en vigueur qui étaient par trop parcellaires, a été élaboré à partir de trois grands principes fondateurs : l'unité de la fonction publique territoriale centrée sur les notions de carrière et de mobilité ; la parité avec les autres fonctions publiques ; la spécificité de la fonction publique territoriale afin de respecter l'autonomie et la libre administration des collectivités locales.

Cette loi, comme la loi du 12 juillet relative à la formation des agents locaux, poursuivait un objectif à la fois simple et ambitieux : rechercher, pour les fonctionnaires territoriaux, la parité avec les fonctionnaires de l'Etat, dans le respect de la liberté d'administration des collectivités et de leur spécificité, tout en permettant la mobilité entre les deux fonctions publiques.

Je me dois de rappeler que cet objectif de longue haleine a été - je mesure mes mots car je ne veux pas être trop excessif - mis à mal par la loi du 13 juillet 1987 qui, revenant tant sur les dispositions relatives au statut que sur celles qui traitent de la formation des fonctionnaires territoriaux, a rompu en grande partie l'équilibre défini en 1984.

**M. Aubert Garcia.** Tout à fait !

**M. Philippe Marchand, ministre délégué.** Fallait-il, comme quelques-uns l'ont souhaité, engager à nouveau une refonte totale et globale du dispositif pour tenter de le rétablir ?

Les principales raisons qui justifient le *statu quo* sont les suivantes : le dispositif statutaire et institutionnel de la loi du 26 janvier 1984 s'est progressivement mis en place. Mais cette mise en place n'est pas achevée, puisque tous les fonctionnaires territoriaux ne sont pas, à l'heure actuelle, regroupés dans les cadres d'emplois créés par la loi du 13 juillet 1987.

L'achèvement de cette « construction statutaire » constitue l'une des priorités du Gouvernement, avec, vous le savez, le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République - actuellement examiné par la commission spéciale à l'Assemblée nationale - et le projet de loi sur les conditions d'exercice des mandats électifs locaux, qui doit être examiné très prochainement par le conseil des ministres.

Le dossier que nous examinons ce soir constitue la préoccupation majeure des élus et des représentants du personnel que j'ai pu rencontrer.

Qu'en est-il précisément ? Je rappelle d'abord que trois filières ont été publiées : les filières administrative et technique et, très récemment, le statut des sapeurs-pompiers professionnels.

La mise en œuvre du protocole d'accord sur la rénovation de la grille dans les trois fonctions publiques s'est par ailleurs traduite par l'élaboration de textes réglementaires importants, qui ont été publiés récemment.

A la suite de la concertation engagée sur les orientations qui ont été rendues publiques avant l'été dernier, nous allons saisir, dans les jours qui viennent, le conseil supérieur de la fonction publique territoriale sur les projets de statut concernant la filière culturelle, qui recouvre les missions de conservation du patrimoine et d'enseignement artistique.

Quant aux projets du Gouvernement relatifs aux métiers du sport et aux métiers médicaux et sociaux, ils seront rendus publics avant la fin de l'année.

Le Gouvernement tient à ne pas relâcher son effort. Mais, je vous l'assure, il n'agira pas non plus dans la précipitation. Il ne saurait être question de publier des statuts sans qu'ait eu lieu au préalable une large et véritable concertation avec l'ensemble des intéressés, c'est-à-dire avec les associations d'élus et les syndicats professionnels.

Les élus locaux que nous sommes, les fonctionnaires territoriaux, les gestionnaires ont besoin de stabilité juridique. Nous le savons bien, l'incertitude risque d'engendrer des

frustrations, des inégalités et des contentieux, au détriment d'un service public local dont nous reconnaissons tous la qualité.

Enfin, je me dois de rappeler que les grands principes fondateurs de la loi du 26 janvier 1984 sont toujours en vigueur : l'unité de la fonction publique territoriale, la mobilité au sein de celle-ci - mais aussi avec la fonction publique de l'Etat - et la nécessité d'une formation de qualité font l'objet d'un large accord.

Il n'est pas question de les remettre en cause et je sais que vous-mêmes, mesdames, messieurs les sénateurs, êtes attachés à leur existence.

Ce n'est pas pour autant que le dispositif législatif actuel ne peut pas, ou ne doit pas être amélioré. Certainement pas !

A travers le projet de loi qui vous est soumis, je poursuis l'objectif - modeste - de parfaire, d'améliorer, de corriger certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale et, dans le même esprit, quelques dispositions du code des communes.

Après avoir rappelé le contexte législatif dans lequel il s'insère, il convient d'examiner les adaptations prévues dans les différents titres de ce projet de loi.

Le titre 1<sup>er</sup>, relatif à la fonction publique territoriale, est d'abord inspiré par la volonté de créer une parité plus forte avec la fonction publique de l'Etat, dans l'esprit des principes retenus en 1983 et en 1984.

Ainsi, les emplois de directeur dans les bibliothèques et musées classés, de même que dans les bibliothèques centrales de prêt, sont réservés, à l'heure actuelle, aux seuls fonctionnaires de l'Etat. Cette sorte de « monopole » ne sert ni les intérêts de l'Etat, qui n'est pas toujours en mesure de faire face, il faut le reconnaître, à ses obligations, ni ceux des collectivités locales et de leurs agents, dont les besoins et les aspirations sont par là même insatisfaits.

Les articles 1<sup>er</sup> à 3 du projet visent à mettre fin à cette situation, étant précisé que l'Etat pourra continuer à mettre à disposition des collectivités locales des personnels qu'il rémunérera et à qui les projets de statuts des personnels territoriaux de la filière culturelle garantiront une qualification égale, des agents de l'Etat et des agents locaux.

Un des moyens de garantir cette égalité de qualification se trouve dans la possibilité, offerte par l'article 14, d'organiser des concours pour le recrutement commun - j'insiste sur ce point - dans la fonction publique d'Etat et dans la fonction publique territoriale. Il ne serait d'ailleurs pas de bonne administration qu'une telle option soit exclue dans la mesure où, au-delà des spécificités qui peuvent être prises en compte lors de la formation initiale ou continue, certaines des missions à assumer dans les deux fonctions publiques sont absolument identiques.

Ces questions de recrutement et de formation sont, au demeurant, un souci majeur des élus locaux, aujourd'hui. Un débat a été lancé, dont il conviendra, le moment venu, de dresser les conclusions et de tirer les conséquences. Pour l'heure, et pour tenir compte de l'expérience, le Gouvernement vous propose de modifier le dispositif actuel sur trois points.

L'article 6 allonge d'un mois le délai prévu à l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984, délai à l'intérieur duquel un emploi peut être pourvu autrement que par l'organisation d'un concours ou par la promotion interne.

Les autorités territoriales auront ainsi plus de temps pour susciter et examiner les candidatures de fonctionnaires qui souhaitent occuper l'emploi par voie de mutation, de détachement ou d'avancement. L'article 65 précise également que l'emploi pourra être pourvu par la nomination de lauréats des concours antérieurs.

L'article 7 tend à améliorer l'information des élus locaux puisqu'il permettra de faire figurer, à côté du nom du lauréat, la spécialité au titre de laquelle il a concouru.

Je sais, enfin, que l'article 13, même s'il ne constitue qu'une première réponse au problème complexe des formations initiales, répond à l'attente de nombreux élus locaux. En complétant l'article 3 de la loi du 12 juillet 1984 pour instituer, à la charge du fonctionnaire ayant suivi une formation initiale, une obligation de servir, il vise à éviter que les collectivités locales qui rémunèrent le fonctionnaire pendant sa formation ne le voient partir à l'issue de celle-ci sans aucune compensation et, parfois, pendant plusieurs mois.

L'article 13 prévoit l'intervention d'un décret pour préciser les modalités de cette obligation de servir. Je puis vous indiquer d'ores et déjà que le Gouvernement s'inspirera, dans toute la mesure du possible, des règles définies pour les fonctionnaires de l'Etat assujettis à une telle obligation. J'ajoute que la durée de celle-ci sera très vraisemblablement différente suivant la catégorie dont relève le fonctionnaire.

Une meilleure garantie des droits des fonctionnaires territoriaux est, par ailleurs, apparue indispensable dans trois domaines.

A l'heure actuelle, le fonctionnaire placé en position de disponibilité pour une autre raison qu'un choix personnel de carrière, par exemple pour élever un enfant ou lui donner des soins, peut se trouver, à l'expiration de cette période, dans une situation qu'il n'est pas exagéré de qualifier de dramatique : n'ayant aucun droit à la réintégration, il ne bénéficie, en effet, d'aucune rémunération ou prestation à caractère social.

Il vous est donc proposé, pour des cas limitativement énumérés de mise en disponibilité, d'appliquer aux intéressés les règles qui gouvernent la situation des fonctionnaires en position de détachement. Ainsi, à défaut d'emploi vacant, ces agents seront pris en charge par un centre de gestion ou le centre national de la fonction publique territoriale.

Les dispositions relatives à la procédure et aux sanctions disciplinaires n'obligent pas l'autorité territoriale à consulter le conseil de discipline pour infliger à un fonctionnaire une sanction dite du premier groupe, notamment pour l'exclure de sa fonction pendant cinq jours au plus. Il apparaît ainsi nécessaire, afin d'éviter le recours systématique à ce type de sanction, de prévoir l'intervention du conseil de discipline si l'intéressé a fait l'objet de cinq sanctions du premier groupe au cours des douze derniers mois.

C'est aussi pour garantir les droits des fonctionnaires territoriaux que vous est proposée la modification, par l'article 10, de l'article 77 de la loi du 26 janvier 1984. Il s'agit, en effet, de ne pas faire dépendre la date d'effet d'une promotion de la date, souvent postérieure, de transmission de l'acte au contrôle de légalité.

L'article 12 de ce titre I<sup>er</sup> étend, enfin, aux sapeurs-pompiers départementaux volontaires les règles que le code des communes a définies pour les seuls volontaires communaux et intercommunaux.

Comme je le rappelais tout à l'heure, le titre II a également pour objet d'améliorer certaines dispositions intéressant les collectivités locales.

A cet égard, les articles 16, 19, 20 et 21 concernent au moins indirectement la fonction publique territoriale puisqu'ils ouvrent à un plus grand nombre d'autorités territoriales la possibilité de déléguer leur signature à leurs plus proches collaborateurs, ainsi que cela était demandé depuis plusieurs années.

Vous le savez, seuls les présidents de conseils généraux et régionaux et les maires de Paris, Marseille et Lyon disposent, pour l'instant, de cette faculté. Il vous est proposé de la donner aux maires des communes de plus de 5 000 habitants, aux présidents des syndicats de communes et aux présidents des districts. L'article 20 comble également une lacune de la législation en autorisant explicitement le président du district à déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs vice-présidents ou à des membres du conseil de district.

Je tiens à préciser qu'il va de soi que ces délégations de signature relèveront du libre choix de l'autorité territoriale.

L'article 15, quant à lui, assouplit les règles qui interdisent à un agent de l'Etat en fonction dans une administration financière d'être maire ou adjoint dans un ressort territorial aujourd'hui très large.

C'est là une façon simple de résoudre un problème qui se pose souvent à certains fonctionnaires de l'Etat qui aspirent légitimement à des fonctions municipales et qui, dans l'exercice de ces fonctions, sont, en général, très utiles, sur le plan technique, à l'équipe municipale.

Les articles 22 et 23 tendent à réparer une injustice. Privées de ressources de fiscalité directe locale en raison de privilèges très anciens, quelques rares communes ne bénéficient pas de la dotation de péréquation de la dotation globale de fonctionnement et de la fraction principale du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. Ces communes, dépendantes de subventions d'équilibre, ne sont pas en mesure de faire face à leurs besoins d'équilibre. Le Gouver-

nement vous propose donc de faire appel à la solidarité pour leur permettre de disposer de ressources significatives et évolutives.

La modification proposée par l'article 17 consiste à autoriser le maire à régler, sur délégation du conseil municipal, les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux.

Cette délégation concernerait notamment le maire de Paris, la ville de Paris étant actuellement la seule commune à bénéficier d'une dérogation à l'obligation d'assurance des véhicules terrestres à moteur, ce qui oblige le maire de Paris à signer des liasses de papier pour tous les accidents, même matériels, qui peuvent se produire dans la capitale.

**M. Emmanuel Hamel.** Malheureux maire !

**M. Philippe Marchand, ministre délégué.** Cette modification répond à un souci de simplification des procédures.

L'article 18 harmonise les modalités de nomination des représentants des professions ou associations intéressées au tourisme dans les offices du tourisme avec les lois de décentralisation, en s'inspirant des dispositions applicables aux régies municipales et communales, étant précisé que les offices du tourisme sont des établissements publics à caractère industriel et commercial, des E.P.I.C.

Par ailleurs, le Gouvernement a souhaité apporter quelques amendements à ce projet de loi, qui ont été adoptés par l'Assemblée nationale.

C'est ainsi qu'un article additionnel 4 bis permet dorénavant aux caisses de crédit municipal qui ont décidé de se transformer en établissement public à caractère industriel et commercial de s'affilier à un centre de gestion dans les conditions de droit commun, afin de permettre de mieux assurer les droits et garanties de ceux de leurs agents qui ont conservé la qualité de fonctionnaire après le changement de statut.

Afin de renforcer certaines garanties accordées aux fonctionnaires territoriaux, l'article 11 bis permet la prorogation du délai fixé pour l'exercice du droit d'option, dont le principe a été posé par l'article 122 de la loi du 26 janvier 1984, étant précisé que celui-ci s'applique aux fonctionnaires de l'Etat exerçant leurs fonctions dans un service transféré aux collectivités locales et aux fonctionnaires des collectivités territoriales exerçant leurs fonctions dans un service relevant de l'Etat.

Ce délai, qui arrive à expiration le 31 décembre 1990, est prorogé d'une année afin de permettre aux agents de certains services, notamment des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, les D.D.A.F., et des directions départementales des affaires sanitaires et sociales, les D.D.A.S.S., d'effectuer leur choix entre le maintien ou le changement de statut dans des conditions équitables.

En ce qui concerne la partition des services extérieurs de l'Etat, un article additionnel 14 bis proroge d'un an le délai prévu pour le partage fonctionnel et financier par l'article 26 de la loi du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions, des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité dans le cadre des transferts de compétences. En effet, ce délai supplémentaire s'avère nécessaire, le partage financier restant à opérer pour les D.D.E. et les D.D.A.S.S.

L'article 24, adopté par l'Assemblée nationale, tend à modifier les dispositions prévues dans la loi de janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, afin de substituer à la procédure du décret en Conseil d'Etat la procédure du décret simple.

**M. René Régnault.** C'est une bonne chose !

**M. Philippe Marchand, ministre délégué.** Quant à la réalisation du programme d'équipement des bibliothèques centrales de prêt, pour lesquelles l'Etat souhaite remplir les engagements pris en 1986 envers les départements en faveur de la lecture et achever ainsi le transfert de compétences dans de bonnes conditions, l'article 25 porte de quatre à six ans, à compter du transfert de compétences, le délai correspondant de réalisation.

Compte tenu des disponibilités budgétaires et des délais d'exécution des projets comportant des procédures administratives et techniques très complexes, il n'a, effectivement,

pas été possible d'achever le programme d'équipement des bibliothèques centrales de prêt selon le calendrier trop optimiste initialement prévu.

L'article 26 nouveau, adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative du Gouvernement, tend à renforcer le rôle des services départementaux d'archives, afin d'éviter un risque d'éclatement progressif de l'unité que représentent sur le plan scientifique l'ensemble de ces services, par la création progressive de services régionaux d'archives.

Il n'est, en outre, pas souhaitable que l'Etat et les régions s'engagent dans la réalisation de plans coûteux pour la conservation de leurs propres archives.

Désormais, les services départementaux d'archives seront tenus de recevoir et de gérer les archives des services extérieurs de l'Etat ayant leur siège dans le département.

Par ailleurs, il convient de noter que les personnels scientifiques et de documentation de l'Etat affectés dans les services départementaux d'archives seront mis à la disposition des départements par l'Etat.

Je souligne, enfin, l'intérêt d'un article additionnel présenté par M. le député Tenaillon et adopté par l'Assemblée nationale et qui vise à ramener de vingt-quatre à dix-huit ans la durée exigée par l'article L. 122-18 pour le bénéfice de l'honorariat.

Enfin, l'article 27 nouveau, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de M. le député Derosier, dispose que les maires délégués des communes associées sont désormais élus vingt-quatre heures, et non plus huit jours, après l'élection du maire de la commune.

Je mettrai en exergue l'amendement présenté par la commission des lois en matière de procédure disciplinaire, qui a été adopté par l'Assemblée nationale. En effet, à l'article 11 du projet de loi, tendant à rendre obligatoire la consultation du conseil de discipline préalablement à toute nouvelle sanction du premier groupe lorsque le fonctionnaire a déjà fait l'objet, dans les douze mois précédents, de cinq sanctions classées dans ce même groupe, la commission des lois a substitué un amendement qui réduit de cinq à trois jours la durée maximale de l'exclusion temporaire inscrite dans le premier groupe et ne nécessitant pas, en conséquence, la consultation préalable du conseil de discipline.

Nous aurons l'occasion de revenir sur tous ces points au cours de la discussion de l'ensemble des articles et des amendements présentés par le Gouvernement.

Voilà, monsieur le président, mesdames, messieurs, l'objet de ce projet de loi. Permettez-moi, avant de conclure, de féliciter M. le rapporteur, votre collègue Germain Authié, qui a bien voulu assumer cette responsabilité, et de souligner tout particulièrement la qualité de sa contribution. Je remercie également les sénateurs de la commission des lois pour la qualité des travaux qu'ils ont fournis sur ce texte. D'ailleurs, je dis tout de suite que le Gouvernement est tout à fait disposé - nous le verrons au cours de la discussion des articles - à adopter les amendements susceptibles d'améliorer ce projet.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**M. Philippe Marchand, ministre délégué.** Certes, on peut estimer que l'objectif de ce projet de loi est modeste et que sa forme est ardue, comme l'était peut-être mon discours. En conséquence, vous comprendrez la position du Gouvernement lors de l'examen des amendements proposés.

J'estime que ce texte a le mérite certain d'apporter des solutions précises et rapides à des problèmes qui ne sont pas tous mineurs.

Son objectif, je le rappelle, ne consiste pas à opérer une véritable refonte du dispositif applicable à la décentralisation et au statut des personnels territoriaux. L'objectif prioritaire du Gouvernement en la matière est, à très court terme, d'achever la construction statutaire.

**M. René Régnauld.** Très bien !

**M. Philippe Marchand, ministre délégué.** Dans votre excellent rapport écrit, monsieur Authié, vous avez insisté sur la portée limitée des modifications proposées par un texte qui ne prétend pas réformer en profondeur le dispositif législatif existant - vous avez raison - tout en reconnaissant qu'il cherche à améliorer les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, qu'il tend à faciliter l'exercice des compétences locales et qu'il contient diverses dispositions qui

vont de la solidarité financière intercommunale aux procédures et délais de mise en œuvre de certaines mesures de décentralisation.

Vous avez bien voulu souligner, ce dont je vous remercie, que, au-delà de cette diversité, les dispositions de ce texte répondaient à trois objectifs principaux : amélioration de la situation statutaire des fonctionnaires territoriaux ; prise en compte des besoins des collectivités locales en matière de gestion du personnel ; aménagement du statut des maires tout en facilitant l'exercice des compétences locales. Mais, mesdames, messieurs les sénateurs, je le dis comme je le pense, tout cela est nettement insuffisant.

A l'issue de la construction statutaire, je sais par mon expérience d'élu local qu'il sera absolument nécessaire de réfléchir en profondeur sur l'ensemble du dispositif législatif et réglementaire qui fait souvent, à son détriment, la spécificité de la fonction publique territoriale.

**MM. Aubert Garcia et René Régnauld.** Très bien !

**M. Philippe Marchand, ministre délégué.** Vous souscrivez à la démarche retenue par le Gouvernement qui consiste à achever cette longue construction statutaire engagée depuis le vote de la loi du 26 janvier 1984 avant de mettre en œuvre les réformes qui pourraient se révéler nécessaires.

Nombre d'entre vous, à juste titre, ont relevé certaines anomalies et certains dysfonctionnements.

Vous avez insisté sur les difficultés rencontrées pour intégrer certains personnels, pour assurer des recrutements de fonctionnaires à certains niveaux de responsabilité, sur l'application du principe de parité entre fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale ainsi que sur la mise en œuvre de la mobilité entre les deux fonctions publiques.

Vous avez aussi mis en évidence les difficultés liées à l'existence d'une formation initiale avant la titularisation, tant pour les collectivités territoriales que pour les agents soumis à cette formation.

Je reprendrai un exemple que je citais hier lorsque j'ai eu l'honneur de prendre la parole devant l'association des maires de France. Le maire d'une commune de 50 000 ou de 60 000 habitants est heureux quand il voit arriver un administrateur territorial fraîchement promu, qu'il a choisi et qui va travailler dans ses services. Mais il est très déçu quand celui-ci lui apprend qu'il part pour dix-huit mois en formation ! Une telle situation est manifestement inadmissible : il faudra sans doute revenir sur cette disposition, car, au pays de Descartes, il faut se former d'abord et travailler ensuite. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**M. Philippe Marchand, ministre délégué.** En matière de formation initiale postérieure au recrutement, qui pose un véritable problème que vous connaissez bien, je soulignerai qu'une réflexion d'ensemble a été engagée avec tous les partenaires concernés sur le dispositif retenu par la loi du 26 janvier 1984 en matière de formation initiale - ainsi que je viens de l'indiquer - postérieure au recrutement.

Je reconnais qu'il est indispensable de mettre en perspective toutes ces préoccupations et ces difficultés. Nous verrons alors ce qu'il est souhaitable et possible de faire. A l'issue des réflexions qui s'imposent, des évolutions beaucoup plus importantes seront susceptibles d'être envisagées à la condition qu'il se dégage un consensus sur les modifications à mettre en œuvre. Mais, ne nous le cachons pas, la tâche ne sera pas facile. Il faudra tenter de valoriser les acquis des lois de 1984 sur lesquels se rejoignent élus et fonctionnaires territoriaux. Je m'acquitterai de cette tâche avec la volonté qui est aussi celle du ministre de l'intérieur.

Vous le concevrez avec moi, un tel édifice ne peut être remis en question si cette modernisation du service public local ne repose pas sur un accord consensuel.

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'aurai l'occasion de revenir sur ce qui est l'essentiel et l'essentiel, pour moi, ce n'est pas le texte d'aujourd'hui. Certes, il est utile, il permet de corriger un certain nombre d'anomalies et de progresser sur un certain nombre de points. Mais l'essentiel reste à faire. Une fois que les statuts seront signés, il faudra, tous ensemble - élus, fonctionnaires et bien sûr Gouvernement - se mettre au travail pour améliorer sérieusement une situation qui, actuellement - disons-le objectivement - ne donne

pas pleinement satisfaction. (*Applaudissements sur les travées socialistes. - MM. Daniel Hoeffel et Emmanuel Hamel applaudissent également.*)

**M. René Rognault.** Message reçu !

8

## COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT

**M. le président.** J'indique au Sénat que, à la suite de notre décision de limiter, ce soir, nos travaux à la discussion générale du texte actuellement en discussion, sans pour autant modifier l'ordre du jour arrêté par le Gouvernement, donc de reporter la suite du débat à quinze heures demain, avant l'examen du texte sur la privatisation, inscrit avec l'accord du Gouvernement à l'ordre du jour complémentaire, et des sept conventions qui devaient suivre, M. le ministre chargé des relations avec le Parlement vient de me faire savoir que le Gouvernement allait, au contraire, modifier l'ordre du jour de demain, de façon que reste inscrit à quinze heures le texte sur la privatisation inscrit à l'ordre du jour complémentaire, pour lequel un rendez-vous précis a été pris avec M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget. Aussi le Gouvernement propose-t-il d'insérer la suite de la discussion du présent texte entre la proposition de loi sur la privatisation et les projets de loi ratifiant les sept conventions.

Cette décision me paraît d'autant plus heureuse que j'avais, par ailleurs, été informé par la commission des affaires étrangères qu'elle ne pouvait pas, devant entendre longuement M. le ministre de la défense, être libre avant dix-sept heures ou dix-sept heures trente pour l'examen de ces sept conventions.

Je pense être en mesure, avant la fin de cette séance, de vous donner lecture d'une lettre du Gouvernement portant modification de l'ordre du jour de demain.

9

## FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

### Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

**M. le président.** Nous reprenons la discussion du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur.

**M. Germain Authié,** rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Ainsi que vous l'avez indiqué M. le ministre, le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, vise, de manière très large, à améliorer les dispositions intéressant les collectivités locales. Il s'apparente ainsi à un projet de loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales.

Son objectif - vous l'avez souligné, monsieur le ministre - n'est pas d'opérer une refonte du dispositif législatif applicable à la décentralisation et au statut des personnels territoriaux. Sa portée est donc limitée. Son examen a conduit la commission des lois à formuler un certain nombre d'observations et à proposer quelques modifications.

Le projet de loi qui vous est soumis, mes chers collègues, a une portée limitée. Il tend, en effet, à corriger les textes en vigueur. Tout d'abord, il cherche à améliorer les dispositions relatives à la fonction publique territoriale ; ensuite, il tend à aménager, sur certains points, le statut des maires et à faciliter l'exercice des compétences locales ; enfin, il contient diverses dispositions qui vont de la solidarité financière intercommunale aux procédures et délais de mise en œuvre de certaines mesures de décentralisation.

Améliorer les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, tel est l'objet du titre I<sup>er</sup>.

A l'élaboration souhaitée par certains d'un nouveau texte refondant les règles applicables à la fonction publique territoriale, le Gouvernement a préféré des adaptations ponctuelles destinées, d'une part, à renforcer la position statutaire des fonctionnaires territoriaux et, d'autre part, à répondre, dans certains cas particuliers, aux besoins immédiats des collectivités locales en matière de gestion du personnel.

Avant d'examiner ces adaptations, il est utile de rappeler le contexte législatif dans lequel elles s'insèrent.

Le statut de la fonction publique territoriale a été élaboré par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, qui a défini trois grands principes : l'unité de la fonction publique territoriale, la parité avec la fonction publique d'Etat, la reconnaissance de la spécificité de la fonction publique territoriale. Ces principes furent repris en matière de formation par la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984.

Ce dispositif initial a été profondément modifié par la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987, qui a cherché à renforcer la prise en compte de la spécificité locale par un aménagement du principe de parité sans remettre en cause l'unité de la fonction publique territoriale.

A cet effet, la loi que je viens de citer a renforcé l'autonomie des autorités territoriales et assoupli les structures de gestion. Elle a néanmoins laissé subsister des imperfections.

C'est dans ce contexte législatif que s'inscrivent les modifications proposées dans le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, qui tendent à renforcer la situation statutaire des fonctionnaires territoriaux et à mieux prendre en compte les besoins des collectivités locales en matière de gestion du personnel.

J'en viens maintenant au renforcement de la situation statutaire des fonctionnaires territoriaux et à la prise en compte des besoins des collectivités locales en matière de gestion du personnel.

Le renforcement de la situation statutaire des fonctionnaires territoriaux est, en premier lieu, recherché dans une plus grande parité avec la fonction publique d'Etat : élargissement des perspectives de carrière des fonctionnaires territoriaux, d'une part, harmonisation des règles applicables aux stagiaires de la fonction publique territoriale avec celles qui sont en vigueur dans la fonction publique d'Etat, d'autre part.

En second lieu, le projet de loi cherche à simplifier la procédure d'élaboration des statuts particuliers, qui a pris un très grand retard. Vous l'avez dit, monsieur le ministre.

Enfin, il renforce certaines garanties accordées aux fonctionnaires territoriaux en matière de mise en disponibilité et de discipline, d'une part, et concernant la situation des sapeurs-pompiers départementaux non professionnels - c'est l'article 12 - d'autre part.

La prise en compte des besoins des collectivités locales en matière de gestion du personnel porte sur le recrutement, l'avancement et sur les suites des formations initiales.

En matière de recrutement, le texte tend à donner aux autorités territoriales plus de facilités pour pourvoir les emplois vacants et à améliorer leur information sur la spécialité des candidats inscrits sur la liste d'aptitude établie après un concours.

Il permet également la signature de conventions entre les écoles de l'Etat et le centre national de la fonction publique territoriale en vue de l'organisation de concours communs à la fonction publique d'Etat et à la fonction publique territoriale. Tel est l'objet de l'article 14.

En matière d'avancement, il permet que les décisions d'avancement puissent avoir une date d'effet antérieure à la date de transmission au représentant de l'Etat. C'est une mesure importante qui sera appréciée.

S'agissant de la formation initiale, il prévoit que les fonctionnaires territoriaux ayant suivi une telle formation pourront se voir imposer une obligation de servir dans la fonction publique territoriale. Monsieur le ministre, vous l'avez largement souligné, je n'y reviendrai pas.

Aménager sur quelques-uns de ses aspects le statut des maires et faciliter l'exercice des compétences locales constituent l'objet des dispositions regroupées dans le titre II portant modification de certains articles du code des communes.

En matière de statut, la disposition essentielle est celle qui tend à assouplir les règles d'incompatibilité du mandat de maire ou de maire adjoint avec l'exercice de certaines fonctions dans les administrations financières.

Par ailleurs, le projet de loi élargit les possibilités offertes aux maires de donner délégation de signature aux secrétaires généraux et secrétaires généraux adjoints dans les communes de plus de 5 000 habitants et, dans les communes de plus de 20 000 habitants, aux directeurs généraux et directeurs des services techniques. Ce pouvoir est étendu aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale.

L'article 17 permet au conseil municipal de déléguer au maire le pouvoir de régler les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués les véhicules municipaux. Notons au passage que cette disposition ne concerne en fait que la commune de Paris, qui, certes, est très importante.

L'article 17 bis, adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative du Gouvernement, tend à confier dans tous les cas au maire la répression des bruits de voisinage.

Monsieur le ministre, nous aurons l'occasion, au cours de la discussion des amendements, d'attirer votre attention sur ces « bruits de voisinage », expression qui est bien vague. Si des moyens ne sont pas donnés au maire, ce dernier risque d'éprouver des difficultés pour remplir sa mission et régler les problèmes qui se posent en la matière.

Enfin, des dispositions diverses font l'objet d'un titre III créé par l'Assemblée nationale. Elles visent, d'une part, à renforcer la solidarité financière entre les communes, d'autre part, à simplifier certaines procédures et à accroître certains délais de mise en œuvre de la décentralisation, enfin, à rationaliser la répartition des compétences en matière de gestion des archives.

Les articles 24 à 27 sont des articles additionnels adoptés par l'Assemblée nationale sur l'initiative du Gouvernement. Nous aurons, au cours de la discussion, l'occasion d'y revenir.

L'examen de ce projet de loi a conduit votre rapporteur et la commission à formuler les observations suivantes, qui concernent, d'une part, les charges des collectivités locales, d'autre part, le respect de la spécificité locale, enfin, les délais et les procédures.

Tout d'abord, voyons les effets du projet de loi sur les charges des collectivités locales.

En premier lieu, la commission s'est inquiétée du risque de transfert aux collectivités locales de charges jusque-là assumées par l'Etat.

Elle a, néanmoins, reçu des garanties sur la possibilité, pour les collectivités territoriales, d'avoir librement recours à des fonctionnaires de l'Etat ou à des fonctionnaires territoriaux pour occuper les emplois scientifiques concernés par les deux premiers articles du projet de loi.

A l'article 3, la commission vous propose de prévoir la possibilité de mise à disposition de personnels scientifiques d'Etat dans les bibliothèques centrales de prêt. Le nombre d'établissements visés par ces dispositions est limité, puisque sont concernés trente-quatre musées classés, quatre-vingt-seize bibliothèques centrales de prêt et cinquante-quatre bibliothèques municipales classées, ce qui représente environ deux cents à deux cent cinquante fonctionnaires.

A l'article 12, il apparaît à la commission que l'indemnisation des sapeurs-pompiers départementaux non professionnels risque d'augmenter les charges déjà assumées par les départements pour assurer une couverture sociale à ces personnels.

Enfin, le dispositif de solidarité financière intercommunale prévu aux articles 22 et 23 tend à créer un régime particulier au sein de la dotation de péréquation de la dotation globale de fonctionnement et du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, pour le versement de sa part principale. On peut se demander si le retour dans le droit commun de ces trois communes - en effet, parmi toutes les communes de France, seules trois sont concernées - n'aurait pas été préférable.

Par ailleurs, le respect de la spécificité locale appelle certaines remarques.

La commission estime qu'une réflexion plus globale devrait être engagée sur un certain nombre de questions qui préoccupent les collectivités territoriales. Je n'en citerai que quelques-unes : l'organisation des concours, les difficultés rencontrées dans le recrutement de personnels de catégorie C, ou encore les inégalités de traitement au regard de l'avancement qui semblent affecter les fonctionnaires de l'Etat mis à la disposition des collectivités territoriales.

En outre, le dispositif réglementaire prévu pour l'organisation de concours communs par les écoles de l'Etat devra garantir les intérêts des collectivités locales afin que celles-ci bénéficient effectivement, par cette voie, d'un recrutement de qualité.

Enfin, la compétence reconnue dans tous les cas au maire en matière de répression des bruits de voisinage - je l'ai évoquée voilà quelques instants - pose le problème des moyens dont celui-ci peut disposer pour mener à bien cette mission. Il pourra lui être difficile de s'acquitter de cette tâche, notamment dans la majeure partie des communes rurales de notre pays qui, ne l'oublions pas, sont tout de même au nombre de 24 000.

Les délais et procédures de mise en œuvre des lois intéressant la fonction publique territoriale et la décentralisation ont également retenu l'attention de la commission des lois.

Le non-respect des délais fixés par le législateur doit être déploré. Cependant, plusieurs observations peuvent être présentées sur chacun des articles prorogeant les délais prévus.

A l'article 11 bis, le report du délai fixé pour l'exercice du droit d'option est nécessaire afin de permettre aux fonctionnaires intéressés d'exercer leur choix en connaissant les statuts particuliers dont l'élaboration n'est pas encore achevée. Elle devrait l'être au premier trimestre 1991, ainsi que vous l'avez confirmé voilà quelques instants, monsieur le ministre.

A l'article 14 bis, votre rapporteur a également reçu des assurances sur l'achèvement prochain de la partition des services extérieurs de l'Etat.

A l'article 26, les retards constatés dans la réalisation des programmes d'équipement des bibliothèques centrales de prêt semblent s'expliquer par la complexité des procédures techniques et administratives, d'une part, et - il faut bien le reconnaître - par les contraintes budgétaires, d'autre part.

S'agissant des procédures, la commission des lois considère qu'il n'est pas opportun de simplifier les procédures réglementaires lorsqu'elles constituent des garanties pour les collectivités territoriales et les fonctionnaires intéressés. Tel est le cas des dispositions des articles 4 et 13.

Enfin, l'article 10, qui a pour objet de permettre que les décisions d'avancement puissent produire en effet rétroactif, est susceptible de soulever une difficulté au regard de l'exercice du contrôle de légalité par le représentant de l'Etat.

La commission des lois a, cependant, estimé que cette mesure était nécessaire pour régler les conséquences fâcheuses des retards constatés dans les décisions d'avancement. Ces décisions continueront à n'être exécutoires qu'à compter de leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement, mais, dès cette transmission, elles pourront produire un effet rétroactif. La commission vous proposera une rédaction plus précise de cet article.

Avant de conclure cette intervention, monsieur le ministre, je tiens à vous remercier des déclarations et des propositions que vous avez faites à la fin de votre exposé. Je suis persuadé que le Sénat en a pris acte et les a appréciées.

Sous réserve des observations que j'ai formulées et de l'adoption des amendements qu'elle a déposés, la commission des lois vous proposera d'adopter le présent projet de loi. (Applaudissements.)

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

**M. Robert Pagès.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi que nous avons à examiner aujourd'hui est bien modeste au regard des problèmes que connaît la fonction publique territoriale et du mécontentement des personnels.

Il ne saurait en être autrement, puisqu'il s'inscrit dans la logique des dispositions gouvernementales prises ces dernières années, visant à faire disparaître peu à peu les droits des fonctionnaires territoriaux.

Sous couvert d'une prétendue modernisation, c'est en fait la fonction sociale des services publics qui est négligée, et même niée, l'objectif étant d'en faire des services concurrentiels, rentables, performants au sens patronal du terme.

Alors que l'existence de services publics de qualité, accessibles à tous, est indispensable au bien-être de la population, la perspective que vous tracez, à travers une construction

européenne visant à renforcer la domination des puissances d'argent, est celle de l'usager considéré comme un client dont la solvabilité est alors le seul critère d'accès au service.

Parce que le Gouvernement ne saurait admettre que les collectivités locales, et les services qu'elles rendent à la population, échappent à cette logique, il envisage avec son projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République d'étouffer le rôle irremplaçable des 36 000 communes dans la vie démocratique de notre pays.

Cette véritable offensive contre l'autonomie, les droits, les prérogatives et les ressources des communes, assortie de dispositions assurant le pilotage de privatisations et de restructurations des services publics locaux, fait peser de graves menaces sur l'avenir de centaines de milliers d'emplois dans la fonction publique territoriale.

Tout cela, monsieur le ministre, explique pourquoi votre texte est d'une portée limitée, que vous-même d'ailleurs reconnaissez.

Avec de telles perspectives, vous ne pouvez que vous accommoder parfaitement de la loi Galland, qui a mis à mal les fondations mêmes du statut que les fonctionnaires territoriaux ont conquis en 1983-1984.

Je ne vous apprendrai pas, car vous le savez bien, que cette loi de 1987 a permis d'engager une précarisation générale des emplois. Je ne vous apprendrai pas non plus qu'elle a permis de déclencher, puis d'accélérer, le processus de casse des garanties statutaires collectives des fonctionnaires.

C'est ainsi qu'elle a préparé le terrain au plan Durafour, lequel, moyennant quelques gains indiciaires étalés sur sept ans - qui ne compensent pas, et de loin, les amputations de pouvoir d'achat subies par les fonctionnaires - piétine des principes parmi les plus fondamentaux du statut général tels que celui de : « à qualification égale, salaire égal ».

C'est bien dans cet environnement que s'inscrit votre texte et c'est bien pour cela qu'il est d'une portée si limitée au regard des problèmes posés.

Par exemple, il est demandé au Parlement de se prononcer sur l'accès des fonctionnaires territoriaux aux fonctions de bibliothécaire dans les bibliothèques classées des communes comme aux emplois scientifiques dans les musées classés et les bibliothèques centrales de prêt. Mais - vous l'avez reconnu - ne sont toujours pas définis les statuts de la filière culturelle qui, eux, relèvent de la voie réglementaire et que les personnels concernés attendent depuis des années.

Je souligne, à ce sujet, que le retard est également considérable pour les statuts de la filière sportive et de la filière sociale. Votre intervention, monsieur le ministre, laisse espérer une accélération ; nous jugerons le moment venu.

De même, la prise en charge par l'organisme de gestion compétent des fonctionnaires territoriaux à l'issue d'une période de disponibilité demandée pour raisons familiales ou d'une disponibilité d'office après maladie - prévue à l'article 9 - est une mesure positive, que nous approuvons.

Mais force est de constater que cette garantie pèsera bien peu dans un contexte de privatisation des services publics locaux, de précarisation des personnels et de régression des moyens financiers des collectivités locales, qui conduit à ce que les centres de gestion soient utilisés pour gérer plus facilement les privatisations ou les décharges de fonction, ce qui n'est absolument pas leur mission originelle.

L'article 12, selon lequel les sapeurs-pompiers départementaux bénéficient du même droit à indemnisation que les professionnels en cas d'accident ou de maladie contractée à l'occasion du service, est une disposition de justice, évidente et donc nécessaire.

Toutefois, il est indispensable de répondre plus largement aux revendications que formulent les 220 000 pompiers dont les statuts ne correspondent pas à leurs aspirations et échappent au Parlement.

Celui-ci doit plus largement être saisi de la question de l'organisation et de la conception de la sécurité civile avec toutes les dispositions que cela implique.

L'article 6, afin de s'adapter à des dysfonctionnements nés du démantèlement du statut datant de 1983 et de 1984, ne prévoit que des aménagements superficiels, qui ne résoudront ni les difficultés accrues de recrutement que connaissent les collectivités locales, ni la situation de certains lauréats qui, ne trouvant pas de poste d'affectation, perdent le bénéfice de leur concours.

De même, l'article 11 ne limite que faiblement les effets de la disposition de la loi Galland, qui a soustrait à l'obligation d'une consultation préalable du conseil de discipline les mises à pied d'une durée inférieure à six jours.

Si cet article a, certes, été amélioré à l'Assemblée nationale, nous continuons de penser qu'en matière de sanctions le rétablissement des dispositions de 1983 et de 1984 reste la plus élémentaire des mesures de justice à prendre.

C'est pourquoi nous proposons que soient rétablies l'obligation de consulter le conseil de discipline avant le prononcé de toute mise à pied ainsi que la possibilité pour le fonctionnaire territorial d'introduire un recours auprès du conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

J'ajoute que le principe d'unité entre les trois fonctions publiques serait ainsi respecté, puisque la fonction publique d'Etat et la fonction publique hospitalière disposent, auprès de leur conseil supérieur, d'un conseil de discipline à compétence nationale.

La Haute Assemblée doit également prendre en compte le fait que le conseil supérieur de la fonction publique territoriale a adopté un vœu allant dans le sens de ces deux propositions.

Si nombre des articles de ce texte sont donc de portée mineure au regard des vrais et graves problèmes posés à la fonction publique territoriale, il en est certains dont je dois ici souligner le caractère dangereux.

Ainsi en est-il de l'article 13. S'il prévoit que les fonctionnaires ayant suivi une formation initiale peuvent être soumis à l'obligation de servir dans la fonction publique territoriale, il risque en fait, dans son application, de se traduire par une obligation de servir très précisément dans la localité ou l'établissement qui les a recrutés.

Si tel était le cas, cela irait à l'encontre du principe d'unité, ce que nous ne saurions accepter.

Ainsi en est-il encore de l'article 7, qui contribue à aller dans la voie du cloisonnement des carrières par métier et de la modification du rôle des concours au détriment des diplômés.

Ainsi en est-il, enfin, de l'article 17 bis, selon lequel la répression des bruits de voisinage incomberait désormais au maire, ce qui, à l'évidence, contribuerait à accentuer la prolifération des polices municipales et le désengagement de l'Etat en matière de sécurité, sans pour autant que les victimes du bruit voient leur sort s'améliorer.

Nous ne pouvons accepter qu'une disposition aux répercussions si graves soit introduite par un amendement du Gouvernement au sein d'un texte relatif à la fonction publique territoriale, ce qui conduit à évincer tout débat de fond sur la sécurité des citoyens et sur la question des polices municipales.

Ainsi, monsieur le ministre, ce projet, qu'un article de *La Gazette*, paru en avril dernier, a qualifié, à juste titre, de « projet fourre-tout », est un texte de petite portée, qui, face à une importante question d'intérêt national, a peu de chances de résoudre les véritables problèmes posés, ni même d'améliorer la situation des fonctionnaires territoriaux.

De ce point de vue, je tiens à souligner qu'il y a urgence à satisfaire leur exigence de revalorisation des traitements. C'est une nécessité pour les salariés eux-mêmes, dont les rémunérations ne leur permettent pas de faire face aux besoins élémentaires de la vie.

C'est également une exigence pour le service public, qui, pour remplir sa mission auprès de la population, a besoin de recruter des personnels qualifiés. Des salaires correspondant aux compétences demandées doivent donc être offerts.

Hélas, lorsqu'on examine les prévisions budgétaires pour 1991, non seulement il n'est pas question de revaloriser les salaires des agents de la fonction publique, mais il s'agit, au contraire, de leur imposer une nouvelle amputation de leur pouvoir d'achat au minimum de 1 p. 100.

A cela s'ajoute le poids du nouvel « impôt sécurité sociale » que vous voulez instaurer.

Cette contribution sociale généralisée, dont le produit sera, pour l'essentiel, assuré par les salariés et certains des retraités et des chômeurs, pénalisera doublement les fonctionnaires territoriaux, dont les cotisations sociales supportent déjà très lourdement le poids de la surcompensation imposée à leur caisse de retraite, la C.N.R.A.C.L.

Les revenus des fonctionnaires territoriaux sont donc particulièrement « écrasés » par votre politique d'austérité salariale et par votre refus de mettre en œuvre un financement de la protection sociale plus efficace et plus juste.

Il est également nécessaire de faire bénéficier tous les fonctionnaires d'un ensemble commun de garanties statutaires permettant un déroulement de carrière et la revalorisation de leurs situations, d'élever leurs qualifications, de porter leur formation permanente à 10 p. 100 du temps de travail et de mettre en œuvre concrètement une véritable mobilité entre les différentes fonctions publiques, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

J'ajoute que doivent être rendus plus attractifs les emplois « oubliés », tels que ceux d'animateurs, d'informaticiens, d'urbanistes, de journalistes, d'économistes, d'imprimeurs ou encore des personnels de la santé.

Tout cela est étroitement lié, bien sûr, à la nécessité de donner aux collectivités locales des moyens suffisants pour leur permettre de créer partout les postes nécessaires à leurs activités.

Telles sont les mesures essentielles à prendre pour qu'un meilleur service soit rendu à la population. Ce texte ne les prévoit pas.

A vrai dire, il reflète surtout votre refus de satisfaire, sur le fond, les légitimes aspirations des fonctionnaires et des usagers.

En ce sens, il ne nous satisfait pas. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

10

## MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Avant de donner la parole à M. Laucournet, j'indique que, ainsi que je l'avais laissé prévoir voilà quelques instants, M. le président du Sénat vient de recevoir de M. le ministre chargé des relations avec le Parlement la lettre suivante :

« Paris, le 24 octobre 1990.

« Monsieur le président,

« En application de l'article 48 de la Constitution et de l'article 29 du règlement du Sénat, le Gouvernement modifie comme suit l'ordre du jour du jeudi 25 octobre :

« Après l'ordre du jour complémentaire et avant l'examen des sept conventions internationales, est inscrite la suite de l'examen du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes.

« Je vous prie de croire, monsieur le président, à l'assurance de ma haute considération.

« Signé : JEAN POPEREN. »

Acte est donné de cette communication.

11

## FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

### Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

**M. le président.** Nous poursuivons la discussion du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes.

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

**M. Robert Laucournet.** Monsieur le ministre, le vote du groupe socialiste vous est naturellement acquis sur le texte que vous venez de présenter devant le Sénat.

C'est un document technique qui intéresse les élus et les fonctionnaires territoriaux. Mes amis Aubert Garcia, René Régnauld et moi-même, nous aurons l'occasion d'intervenir,

au moment de la discussion des amendements de la commission des lois ou d'autres amendements, dont un très petit nombre a été déposé par le groupe socialiste.

Mon bref propos, au moment de la discussion générale, a pour objet d'insister sur le regret que nous avons de ne pas trouver dans votre projet de loi ce que nous souhaitions voir inclure dans les textes le plus rapidement possible. Vous avez bien voulu très honnêtement le reconnaître.

Je le dis avec l'expérience que me confèrent la présidence de syndicats de communes s'agissant du personnel et de l'application du statut, la présidence du centre de gestion de la Haute-Vienne depuis sa création - un centre de gestion informatisé et dynamique dont l'efficacité a été reconnue - et ma qualité de délégué régional pour le Limousin du centre national de la fonction publique territoriale depuis le premier jour.

Ainsi, au ministre pragmatique que vous êtes, je voudrais confirmer, car vous les connaissez fort bien, les préoccupations des élus. Ceux-ci souhaitent que les outils dont la loi de décentralisation les a dotés, fonctionnent pour le plus grand profit des élus et des personnels dans l'œuvre de construction paritaire, qui est une mission enthousiasmante.

Deux ans et demi après la parution des statuts particuliers de certaines filières, des difficultés importantes de fonctionnement se font jour dans la fonction publique territoriale, quel que soit le type des collectivités soumises au statut. Ces difficultés ne s'atténuent pas avec le temps.

Quelles sont ces difficultés ?

La première difficulté tient au fait que les personnels qualifiés deviennent de plus en plus aléatoires dans la plupart des branches de l'activité territoriale, en raison des règles de recrutement - exigences de concours sur épreuves et indaptation des épreuves à nos besoins - en raison de l'exigence d'un temps de formation initiale après le recrutement dans une collectivité territoriale - vingt-quatre mois pour un administrateur et dix-huit mois, dont douze mois de formation, pour un attaché. Je suis heureux que vous ayez terminé votre propos par cet exemple que vous ressentez comme nous. Je citerai aussi le peu d'attraction de certaines rémunérations par rapport aux tâches et aux responsabilités à assumer.

Les personnels informatiques et techniques sont, de ce fait, aspirés par le secteur privé. Le régime indemnitaire des personnels administratifs n'est toujours pas mis en place. Les secrétaires généraux adjoints n'ont pas de prime de responsabilité alors qu'ils peuvent être déchargés de fonction.

La deuxième difficulté réside dans le fait que l'exigence d'une formation initiale avant la titularisation dans un cadre d'emploi de catégorie A ou B pose problème tant aux collectivités « employeurs » qu'aux agents soumis à cette formation et au C.N.F.P.T. - centre national de la fonction publique territoriale - qui aura bien du mal à assurer les formations.

Le maintien des seuils, qui constitue un frein à la mobilité, empêche de gérer les carrières et nuit, d'une façon générale, à la gestion des collectivités, petites et moyennes.

Ces difficultés, dont je n'ai donné que trois exemples, entraînent un recrutement massif de contractuels en catégorie A et créent, de ce fait, une fonction publique à deux vitesses.

Nous sommes pourtant absolument convaincus du fait qu'il faut conserver le système prévu par la loi de décentralisation afin de préserver la sécurité de l'emploi des agents locaux face aux pressions politiques inévitables et écarter un clientélisme dans certains recrutements, clientélisme nuisible à une gestion rigoureuse des derniers publics. Il faut rendre une certaine souplesse au statut, qui pourrait, s'il continuait d'être appliqué tel quel, présenter le risque de paralyser le fonctionnement de nos collectivités territoriales.

Vous connaissez bien la proposition des centres de gestion, toutes sensibilités politiques confondues.

Dans le domaine du recrutement, il faut à la fois prévoir l'extension des concours sur titres pour les recrutements externes, envisager l'adaptation des concours sur épreuves aux besoins des collectivités locales et mettre en place plusieurs niveaux de recrutement externe en catégorie A.

En matière de formation initiale, il importe de faire prendre en charge ces formations avant le recrutement par le C.N.F.P.T., en lui en donnant les moyens.

Il faut considérer avec sérieux et analyser dans le détail, l'incidence des décharges de fonction et d'incidents de carrière, lesquels vont devenir insupportables en raison de leur

poids financier, tant au centre national qu'aux centres départementaux de gestion, ou, tout au moins, les limiter dans le temps.

Il importe également de revoir les nouvelles règles de carrière et les seuils, deux problèmes qui entravent les évolutions nécessaires. Monsieur le ministre, je me suis quelque peu écarté du texte, mais je me devais de vous dire honnêtement ce que pensent les élus qui, sur le terrain, s'appliquent à faire entrer dans les faits une loi de décentralisation qui a fait ses preuves, dans ce domaine comme ailleurs, et qu'il faut parfaire, à notre avis.

Comme vous l'avez dit en première lecture à l'Assemblée nationale et comme vous venez de le répéter devant le Sénat, je ne pense pas qu'il faille engager une refonte totale et globale des dispositifs. Les grands principes fondamentaux de la loi de 1984 n'ont pas à être remis en cause ; unité, mobilité et formation demeurent les maîtres mots du statut.

Nous allons améliorer encore le dispositif, nous allons corriger des imperfections, et je m'en réjouis ; mais, je vous le demande instamment, monsieur le ministre, achevons rapidement la construction statutaire, réfléchissons aux dernières étapes par la concertation - vous nous l'avez d'ailleurs proposé.

Ces étapes, j'en ai évoqué quelques-unes dont l'urgence me paraît évidente. Sans elles, le système aboutirait à un blocage que nous pressentons dans nos centres départementaux de gestion et dans nos délégations à la formation, lesquels sont pourtant animés par des collaborateurs dynamiques et pleins d'enthousiasme.

Les maires qui se réunissent en ce moment en congrès sont prêts à vous apporter leur concours car ils croient en leur mission. Comme vous l'avez fort bien dit, il faut concilier les besoins des collectivités locales, de leurs agents et des usagers du service public avec les principes des lois de décentralisation de 1983 et 1984, lesquels n'ont jamais été remis en cause. Vous savez qu'aujourd'hui, sur ce texte ponctuel mais important, et quand vous le voudrez, par une réflexion d'ensemble sur l'avenir proche, le concours du groupe socialiste ne vous fera pas défaut. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Aubert Garcia.

**M. Aubert Garcia.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis qu'en 1965, voilà longtemps déjà, les électeurs d'une petite commune du Gers m'ont manifesté leur confiance, confiance qu'ils m'ont renouvelée en 1971, 1977, 1983 et 1989, j'ai porté aux problèmes de la fonction publique territoriale un intérêt particulier et passionné. Cela m'a amené à présider, d'abord, le syndicat de communes et, maintenant, le centre de gestion du département. C'est dire combien la loi dont nous discutons aujourd'hui m'intéresse, tout comme elle intéresse mes collègues Robert Laucournet et René Régnault.

Les lois d'origine de juillet 1984 traduisaient la volonté de Gaston Defferre de mettre en place une profonde et sincère décentralisation donnant le pouvoir aux élus. Mais, en même temps, elle mettait en place la fonction publique territoriale, c'est-à-dire, aux côtés et au service de ces élus, des agents leur permettant, par leurs compétences, d'assumer des responsabilités nouvelles.

Cette démarche traduisait une telle remise en cause des habitudes, des pratiques et des conceptions du passé qu'il m'était apparu d'emblée que nous mettrions longtemps à mener à bien cette tâche. Huit ans ont passé, et nous sommes toujours en chantier, après des périodes d'avancées pleines d'espérance et d'autres, hélas ! de remises en cause et de récessions graves. Je pense aux lois de 1987, dont nous aurons du mal à réparer certaines conséquences.

Cependant vous avez estimé, monsieur le ministre, que nous devions avant tout aller au terme de la construction statutaire et qu'après viendrait le moment où, à la clarté de l'expérience mais rapidement, nous remettrions en chantier, pour le mieux traiter, ce qui devrait l'être.

Allons donc de l'avant pour réaliser les progrès que votre texte nous permettra de faire dans la mise en place de la fonction publique territoriale telle que la voulaient les lois de 1984.

Au nom du groupe socialiste, je proposerai à votre jugement quelques amendements et, tout d'abord, une autre rédaction de l'article 6.

Cette rédaction permet en fait de répondre de façon plus souple à toutes les situations.

Elle introduit la possibilité de puiser, à partir de trois mois, sur une liste d'aptitude. Elle laisse jouer plus longtemps la possibilité de recourir à la mobilité, mais elle permet en même temps de régler plus rapidement des situations ne posant pas de problème ou ne justifiant pas le délai imposé. En effet, l'allongement des délais de deux à trois mois et de trois à quatre mois favorise la recherche de la mobilité et la réflexion, mais retarde le règlement de situations simples et ne posant pas problème. La rédaction proposée assouplira considérablement le système.

Quelques exemples simples le démontrent.

Supposons, dans un premier cas, qu'un candidat par mobilité se déclare rapidement pour le poste ouvert et que l'élu de la collectivité qui embauche soit d'accord. Ou bien l'élu de la collectivité que le candidat quitte est d'accord et accepte de se séparer sans délai de son agent ; il peut être nommé et entrer en fonction à partir de un mois et un jour. Ou bien l'élu de la collectivité que l'agent veut quitter désire se donner le temps de régler son remplacement ; il fait alors jouer le délai de préavis de trois mois, en application de l'article 51 de la loi du 26 janvier 1984. L'agent ne prendra ses fonctions que lorsque ce délai de préavis sera terminé.

J'en viens au deuxième cas : un élu veut embaucher un agent d'entretien ou un ouvrier de salubrité, par exemple. Ces emplois ne donnent pas lieu à concours et il n'y a donc pas de liste d'aptitude. Par ailleurs, la mobilité ne joue pratiquement pas pour ces emplois. Pourquoi alors retarder l'embauche de trois mois ? La rédaction que je propose permet de régler le problème en un mois, à la satisfaction de l'élu, qui trouvera le délai de trois mois bien long, et de l'agent, qui a souvent besoin de travailler très vite.

Voici un troisième cas : si aucun candidat ne s'est présenté au bout de trois mois, on ouvre alors la possibilité à l'élu, soit de puiser sur une liste d'aptitude établie en application de l'article 44, soit, s'il n'est pas pressé, de laisser jouer la mobilité.

Je traiterai maintenant d'un quatrième cas : Si aucune candidature n'est présentée au bout de quatre mois, l'emploi ne peut être pourvu que par la voie d'un concours, en application des articles 42 et suivants, ou par promotion interne, en application de l'article 39.

La rédaction que je vous proposerai aboutit à cela.

La souplesse introduite par cette nouvelle rédaction donne le maximum de chances à la mobilité et instaure le recours à la liste d'aptitude ; elle permet également un règlement rapide des cas qui ne justifient pas un délai important.

A propos de l'article 7, je me contenterai, monsieur le ministre et cher ami, d'imaginer un scénario dans lequel vous êtes président du centre de gestion du Gers ! Le maire d'une commune de 1 000 habitants vous demande de l'aider à pourvoir un poste de cuisinier, c'est-à-dire d'agent technique, qu'il vient d'ouvrir. Vous disposez, sur votre liste d'aptitude, de trois maçons, d'un électricien et d'un peintre. Que lui répondez-vous si les cinq inscrits restants vous empêchent d'ouvrir un concours pour la spécialité qu'il demande ? Soit vous lui répondez qu'il doit prendre un maçon, un électricien ou un peintre pour faire la cuisine ! Soit vous lui dites que vous ne pouvez rien faire pour lui !

L'article 7 permettra à l'élu de savoir qu'il n'y a pas, sur la liste d'aptitude, de candidat dans la spécialité qu'il recherche. En revanche, elle ne lui permettra pas - si elle reste en l'état - de résoudre le problème. Quant à la rédaction que je proposerai, elle offrira la possibilité d'ouvrir un nouveau concours si la spécialité recherchée ne figure pas dans la liste d'aptitude.

L'article 9 du texte tend à étendre aux fonctionnaires mis en disponibilité, soit d'office, soit pour convenance personnelle, les dispositions de l'article 67 de la loi du 26 janvier 1984 et de leur assurer une prise en charge par le centre national de la fonction publique territoriale pour les catégories A et B et par les centres de gestion pour les catégories C et D.

Voilà une avancée sociale importante et intéressante qu'il convient de soutenir. Cependant, monsieur le ministre, le problème du financement de cette charge nouvelle se pose pour les centres de gestion, voire pour le centre national de la fonction publique territoriale.

Comme il ne paraît pas possible, lors de la présente discussion, de modifier ou de supprimer le taux plafond de la cotisation pour les missions obligatoires, comme, en outre, « le gros de la troupe », profitant de ces nouvelles dispositions, sera issu des collectivités les plus importantes, donc souvent non affiliées, il serait équitable, monsieur le ministre, de rechercher une solution financière permettant aux centres de gestion de faire face à cette charge.

Enfin, s'agissant de l'article 10, il est important de faire bénéficier de la possibilité d'effet rétroactif qu'il instaure les décisions relatives à la promotion interne.

Tels sont, monsieur le ministre, les quelques amendements que ma pratique du quotidien dans un département rural m'a amené à proposer pour compléter le texte de ce projet de loi, que, avec le groupe socialiste, je voterai, bien entendu.

Certes, comme vous l'avez souligné devant l'Assemblée nationale et, ce soir, devant le Sénat, d'autres modifications profondes devront être envisagées.

Ainsi, il faudra bien penser à ce que peut avoir de négatif le maintien de seuils démographiques, survivance d'un passé lointain où la gestion des communes n'était pas ce qu'elle est aujourd'hui. La compétence des agents est de plus en plus nécessaire et la démographie n'est plus un critère permettant d'apprécier l'activité économique de la collectivité, et donc les difficultés de sa gestion.

Il faudra bien penser aussi au déplafonnement du taux des cotisations aux centres de gestion. Se rend-on bien compte des inégalités fâcheuses que peut créer ce plafonnement, selon que l'on a affaire à un département constitué de communes importantes, employant un personnel à temps complet, ou à un département composé, lui, de petites communes rurales dont, pour moitié, le personnel travaille à temps partiel ? Le travail sur les dossiers est le même mais la masse salariale à laquelle s'applique le taux est, dans le second cas, plus de deux fois inférieure à ce qu'elle est dans le premier. Le déplafonnement permettrait de supprimer cette inégalité.

Je ne citerai ici que ces deux problèmes. Il en est bien d'autres qui justifieront la remise en chantier que nous pourrions entreprendre, comme vous l'avez indiqué devant l'Assemblée nationale et, ce soir, devant le Sénat, monsieur le ministre.

Ce texte n'est qu'un pas, c'est vrai, mais c'est un pas de plus que nous faisons avec vous dans le bon sens, monsieur le ministre, persuadés que, dans la concertation la plus sincère, nous mettrons ensemble en place la fonction publique territoriale que souhaitait Gaston Defferre et que nous appelons tous de nos vœux. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

**M. René Régnauld.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, parité, harmonisation, assouplissement, mais aussi solidarité : voilà des termes qui, me semble-t-il, pourraient parfaitement convenir s'il me fallait résumer de quatre mots ce projet de loi.

Si ce texte a pour objectif, à juste titre, de faciliter la tâche des élus dans le cadre de la gestion de leurs collectivités, sa portée est cependant limitée - vous l'avez dit, monsieur le ministre, et cela a été répété.

En matière de fonction publique territoriale, sans revenir sur la philosophie qui avait présidé, à partir de 1981, à l'élaboration de cette grande réforme, je vous dirai tout simplement, monsieur le ministre, que des problèmes demeurent ; vous en avez d'ailleurs conscience, puisque vous l'avez indiqué hier devant l'association des maires de France et je puis vous assurer, pour avoir entendu aujourd'hui les réactions de ces élus, qu'ils vous ont compris. Vos propos étaient bien choisis ; ils étaient attendus.

Des problèmes demeurent en matière de fonction publique territoriale. Il s'agit notamment, pour certains, de la sortie de nombreux textes réglementaires ; les autres textes législatifs et réglementaires publiés devront, de mon point de vue, adapter, réformer à nouveau ou compléter les dispositions aujourd'hui connues.

La construction statutaire fondée sur la loi du 26 janvier 1984 modifiée fondamentalement par celle du 13 juillet 1987 demeure inachevée. Il est donc urgent que les statuts particuliers des dernières filières sociale, culturelle et sportive soient publiés et que les agents concernés soient intégrés ; l'attente - vous en avez conscience, monsieur le ministre - est vraiment devenue insupportable.

Par ailleurs, certaines dispositions en vigueur doivent être rapidement revues ; je pense au problème de la formation, la formation initiale notamment, liée au recrutement et pour laquelle une mutualisation réaliste doit être recherchée.

Mais je songe aussi à des problèmes comme la suppression des seuils démographiques, l'assouplissement des quotas, en attendant leur suppression, la titularisation ainsi que l'intégration des temps non complets inférieurs à trente et une heures trente.

En effet, nombreuses sont les communes qui souhaitent s'entourer d'un collaborateur dont le temps d'activité est inférieur à ces trente et une heures trente et auquel il n'est pas possible d'opposer comme un butoir infranchissable le seuil nécessaire pour l'affiliation à la C.N.R.A.C.L., la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales. Il existe en effet des solutions, au-delà des dispositions actuellement en vigueur.

Citons également, parmi les problèmes, l'intégration des secrétaires de mairie exerçant leurs fonctions dans les communes de moins de 2 000 habitants, auxquels les mesures intervenues ont laissé un goût amer et parfois le sentiment d'un certain arbitraire.

Je signalerai également le recrutement de contractuels, notamment pour les emplois supérieurs, qui ferme des possibilités de carrière aux jeunes et bons agents.

Je pense, enfin, aux rigidités de toutes sortes qui provoquent le rejet largement consensuel des élus et de leurs collaborateurs en matière de recrutement, de gestion des carrières et de rémunération.

A cela, j'ajouterai la situation créée par le fait que les centres de gestion départementaux doivent supporter des dépenses pour le compte de collectivités non affiliées, comme l'accueil des personnes déchargées de fonction, la gestion de la bourse de l'emploi, alors que ces collectivités ne contribuent pas, sous forme de cotisations, aux charges desdits centres. C'est faire supporter aux petites communes des dépenses générées par les plus grandes. Il conviendrait donc de remédier à cet état de choses vraiment insatisfaisant.

Il nous faut, je crois, rechercher un dispositif plus souple, plus moderne ; le grand chantier de modernisation du service public, de la fonction publique doit en être l'occasion.

Il conviendrait de concilier les droits, garanties et devoirs d'un statut de la fonction publique avec l'autonomie et la souplesse indispensables au fonctionnement de nos collectivités et de leurs établissements publics.

Mais aussi et sans attendre, je vous demande, monsieur le ministre, d'étudier la suppression de cette disposition de la loi du 26 janvier 1984 qui reconnaît le maintien, mieux, qui consacre la légalité des avantages acquis collectivement par certains fonctionnaires territoriaux, ceux qui en bénéficiaient au 26 janvier 1984, et les refuse aux autres. Cette disposition va vraiment à l'encontre tant de l'évolution et de la gestion de nos collectivités, que de la gestion de leurs ressources humaines. J'aimerais recueillir votre sentiment dès ce soir sur cette question, monsieur le ministre.

Enfin, et parce que la liste exhaustive serait trop longue, je terminerai l'examen de ces problèmes en évoquant d'une phrase la gestion de la formation : les dépenses obligatoires du centre national de la fonction publique territoriale croissent et ne sont pas encore arrivées à leur régime de croisière, ce qui signifie qu'est proche le moment où l'établissement public ne pourra plus, dans le cadre de la cotisation plafonnée à 1 p. 100, assurer la formation continue, alors que celle-ci était et doit demeurer sa vocation fondamentale.

Enfin, permettez-moi, monsieur le ministre, vu la nature et l'ampleur de cette question, de m'interroger devant vous sur l'opportunité de reprendre le dossier de la formation sur la base d'une décentralisation au travers d'établissements régionaux pour les catégories B, C et D, comme cela avait été envisagé par la loi du 12 juillet 1984 ?

Ces observations générales exprimées, j'en reviens au projet de loi dont la portée est limitée, par certains égards, à des aspects techniques.

Parité, tout d'abord, disais-je en introduction ; cela est vrai dès les premiers articles, lesquels entendent favoriser la recherche de cette réelle égalité entre la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale, et ce conformément aux grands principes qui sous-tendent le processus décentralisateur engagé depuis 1981. Sur le terrain, toutefois, une

crainte que j'ai déjà exprimée se confirme, à savoir qu'en matière de mobilité externe le mouvement est plus réel de l'Etat vers les collectivités territoriales qu'en sens inverse.

Les premiers articles du projet de loi devraient permettre aux fonctionnaires territoriaux d'occuper des emplois scientifiques actuellement réservés aux fonctionnaires de l'Etat, dans les bibliothèques, les musées classés et les bibliothèques centrales de prêt ; cela me satisfait totalement.

Les articles 8, 9 et 14 témoignent, quant à eux, du souci de parvenir à une meilleure parité par l'organisation de concours de recrutement communs aux deux fonctions publiques, alors que, par ailleurs, il y va de l'amélioration des droits et garanties des fonctionnaires territoriaux.

Je ne peux qu'adhérer, dans l'attente de nouvelles dispositions, à l'obligation de servir que propose ce projet de loi. Nous sommes ici devant un point essentiel tant du recrutement de nouveaux fonctionnaires que du renouvellement indispensable de la fonction publique territoriale.

S'agissant de l'article 12, relatif aux sapeurs-pompiers non professionnels, tout en reconnaissant - mieux, en approuvant les mesures proposées - je veux vous dire, monsieur le ministre, mon incompréhension, voire mon désaccord quant aux modalités de financement. En effet, ce sont les collectivités territoriales - communes et départements - qui supporteront la charge financière.

De mon point de vue, il s'agit d'une mesure de solidarité nationale qui doit être supportée financièrement par l'Etat. En effet, sous le commandement du représentant de l'Etat, des sapeurs-pompiers non professionnels peuvent être appelés à intervenir sur des sinistres, parfois hors de leur collectivité de gestion, et contracter alors une maladie, subir un accident, entraînant parfois un handicap. Pourquoi les populations de leur domicile seraient-elles appelées à payer la réparation des préjudices qui ont été causés par l'intervention auprès de populations d'autres régions ? Vraiment, c'est l'Etat, par sa compétence de solidarité, qui est ici concerné.

Je demande aussi que, sur ce point, la réflexion soit poursuivie et approfondie pour qu'une solution plus conforme soit préparée.

Ce projet de loi prévoit donc une parité, mais aussi un assouplissement avec, entre autres, le dispositif prévu par l'article 15, lequel, sans supprimer totalement la portée de la très vieille incompatibilité entre les fonctions de maire et d'adjoint et celles d'agent des administrations financières, entend cependant la réduire. Cette mesure est bien reçue et nombre de nos concitoyens attendent l'issue de nos travaux avec beaucoup d'intérêt.

Les conseils municipaux devraient ainsi, non seulement se trouver beaucoup plus libres pour désigner leurs maires et leurs adjoints, mais aussi pouvoir profiter de l'expérience professionnelle des fonctionnaires qu'ils désignent.

L'article 16 bis de ce texte apporte également un assouplissement, puisqu'il prévoit que l'obtention de l'honorariat du maire sera subordonnée non plus à vingt-quatre ans au moins de mandat, mais à dix-huit ans.

Ce souci d'assouplissement et de simplification se manifeste également bien dans les articles 17 et 17 bis. Le premier donne la possibilité au maire de régler, sur délégation du conseil municipal, les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux.

Le second tend à simplifier les règles relatives au pouvoir de police du maire en matière de répression des atteintes à la tranquillité publique.

Quant à l'harmonisation, elle transparaît très clairement dans les articles 19, 20 et 21 relatifs aux règles présidant aux délégations de signatures, auxquelles les autorités territoriales sont tenues.

Au chapitre de cette harmonisation, il peut également être mis en avant l'article 18, qui, par rapport aux régies municipales et communales, procède à un alignement des dispositions relatives à la nomination, dans les offices de tourisme, des représentants des professions ou associations intéressées au tourisme, et cela en conférant au conseil municipal un pouvoir de nomination, ce dernier étant jusqu'à présent exercé par le maire avec l'agrément du préfet.

Quant à la notion de solidarité, référence y est faite, et cela en faveur de quelques communes « désargentées » - l'élu breton que je suis a découvert que deux des trois communes concernées étaient situées en Bretagne !...

**M. Emmanuel Hamel.** Ce sont des îles !

**M. René Régnault.** ... privées de ressources de fiscalité directe locale dans les articles 22 et 23, lesquels prévoient l'attribution à ces communes de la dotation de péréquation de la D.G.F. et de la part principale du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Autrement dit, même si elles peuvent au premier abord sembler parfois hétéroclites, les dispositions de ce projet vont dans le bon sens.

Elles constituent un « toilettage » de plusieurs problèmes liés à la réforme décentralisatrice, une bonne et nécessaire remise à plat de ces derniers. La poursuite de la décentralisation en général, le statut des fonctionnaires territoriaux en particulier, et la gestion de nos communes doivent s'en trouver améliorés.

Dans le cadre d'une société qui bouge vite et dont les compétences des collectivités territoriales évoluent rapidement, dans le cadre d'une Europe dans laquelle et avec laquelle nous allons devoir travailler demain, il est important que nos collectivités territoriales puissent compter sur des partenaires. Ces derniers sont leurs collaborateurs, c'est-à-dire des partenaires de qualité, des partenaires motivés et des partenaires qui doivent aussi trouver, au travers de nos dispositions, d'une part, des droits et des garanties, d'autre part, la considération que méritent leurs responsabilités et leurs compétences.

J'ai cru comprendre que vous vouliez travailler dans ce sens, monsieur le ministre. C'est dans ce sens aussi que vous voulez préparer la suite de ce texte que nous examinons ce soir. Ce sont autant de raisons de vous encourager, de vous appuyer et, avec le groupe socialiste, de vous assurer de notre total soutien. (*Applaudissements sur les travées socialistes.* - *M. le rapporteur et M. Hamel applaudissent également.*)

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

**M. Albert Vecten.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous abordons cette nuit un sujet aride, peu mobilisateur et auquel - il faut bien l'avouer devant vous - nous élus, responsables pour la plupart de collectivités territoriales, nous n'avons pas prêté jusqu'à ces derniers temps une attention suffisante. Je le regrette personnellement car, pour toute collectivité, la gestion des ressources humaines, selon l'expression actuelle, doit constituer maintenant l'une de nos priorités.

La réussite de la décentralisation dépendra, j'en suis persuadé, de notre capacité non seulement à choisir nos collaborateurs, mais encore à leur assurer des conditions d'exercice de leur métier suffisamment motivantes pour qu'ils puissent envisager, sans trop de réserves ou d'arrière-pensées, le déroulement de leur carrière au sein de nos collectivités.

Je me félicite donc de voir qu'un grand nombre de mes collègues sénateurs se sont intéressés au texte que vous nous présentez, monsieur le ministre, et qui a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture. Je me félicite aussi qu'ils aient souhaité non pas tellement l'amender, mais plutôt le compléter.

Je n'ai pas d'observation importante à formuler sur les différentes mesures proposées, qui, sous réserve des aménagements souhaités par la commission des lois et son rapporteur, peuvent être approuvées.

En revanche, je formulerai une observation fondamentale : votre texte ne résout en rien les difficultés essentielles auxquelles chaque élu, chaque exécutif est confronté quotidiennement dans la gestion de son personnel. Vous l'avez reconnu tout à l'heure tout comme de nombreux orateurs.

Mais, me direz-vous, comme le rapporteur, ce n'est ni l'objet ni l'ambition de ce texte. Vous réfléchissez à ces problèmes de formation, de recrutement. De plus, la construction statutaire avance. Elle sera même terminée d'ici à la fin de l'année. A ce propos, je vous rappellerai l'engagement solennel de votre prédécesseur, qui nous avait aussi promis que la concertation serait la plus large possible. Malheureusement, nous avons été quelque peu déçus.

Monsieur le ministre, nous sommes bien obligés de prendre acte, une nouvelle fois, de vos déclarations. Mais nous ne pouvons en rester là, car les problèmes rencontrés sont maintenant très graves.

Je n'en citerai que quelques-uns : d'abord, la profonde insatisfaction des personnels, à tous les niveaux, devant la lenteur de l'élaboration statutaire ; l'interrogation et la vive inquiétude de nombreux cadres issus de la fonction publique

d'Etat, qui voient le fossé se creuser entre cette dernière et la fonction publique territoriale ; les blocages des institutions chargées de gérer le système.

Ensuite, tout le monde connaît la crise qui secoue actuellement le Centre national de la fonction publique territoriale, cette machine ingouvernable parce qu'on n'a pas eu le courage de remettre en cause à la fois son rôle et les avantages acquis !

Il y a encore la crise du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, qui n'a aucun pouvoir réel et qui est sans véritable autonomie parce qu'il n'a pas de moyens.

Enfin, de nombreux élus sont déçus et frustrés quand ils s'aperçoivent qu'ils sont des employeurs de droit, mais non de fait.

Ce constat rapide est certes sévère, mais il reste un constat. Il ne met en cause personne. Toutefois, il y a urgence à remédier à la situation ainsi décrite. En effet, ni nos personnels ni les élus ne peuvent attendre plus longtemps.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai conscience de la complexité technique du dossier et des contraintes multiples qui limitent notre marge de manœuvre. Elles excluent toute révolution en ce domaine. Voilà pourquoi, monsieur le ministre, je vous propose une démarche progressive et un plan d'action qui pourrait se dérouler sur deux ans.

En premier lieu, travaillons activement à l'achèvement de la construction statutaire à plusieurs conditions : évitons de créer des blocages supplémentaires, comme c'est le cas pour les ingénieurs territoriaux, et révisons en conséquence les textes déjà parus. Mettons en place les procédures les mieux adaptées pour faciliter une véritable concertation entre partenaires sociaux.

Monsieur le ministre, je ne donnerai qu'un seul exemple : la filière culturelle doit être à l'ordre du jour du prochain Conseil supérieur, qui aura lieu le 7 novembre 1990. Aucun projet de texte, sinon une note d'orientation, ne nous est encore parvenu.

En deuxième lieu, prenons sans tergiverser ni attendre les mesures législatives et réglementaires qui permettent à nos collectivités de mieux gérer leurs personnels.

C'est le sens de votre texte. C'est aussi le sens des amendements déposés par plusieurs d'entre nous dans quatre secteurs fondamentaux pour notre fonctionnement : le recrutement, la formation initiale, la promotion interne et les rémunérations nécessaires.

Nos propositions ne bouleversent pas l'édifice législatif de 1984 et 1987. Mais, au vu de l'expérience vécue d'employeurs responsables, elles visent à l'amélioration des procédures existantes, qui, dans certains cas - vos services et vous-même, monsieur le ministre, le reconnaissez - aboutissent à des difficultés insurmontables. On assiste ainsi au blocage des recrutements et des promotions dans de très nombreuses collectivités.

Des mesures législatives ou réglementaires s'imposent également pour sortir de l'impasse dans laquelle se sont respectivement mis le Centre national de la fonction publique territoriale et le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Pour le premier, il est nécessaire de recenser ses missions, de réduire ses effectifs et de décentraliser son action.

Pour le second, il faut lui donner ne serait-ce qu'un secrétariat et des moyens techniques indépendants.

En troisième lieu, il est urgent d'engager sans attendre une réflexion de fond sur les principes mêmes qui régissent l'édifice législatif actuel et que rappelle le rapporteur dans son exposé liminaire. Peut-on en effet, à terme, continuer à respecter à la fois la parité avec l'Etat, l'unicité de la fonction publique territoriale et la spécificité de la fonction publique territoriale ? Cela relève d'un exercice d'équilibrisme, et c'est ingérable en pratique.

Il convient d'abord que nous, élus, en prenions conscience et que nous réfléchissions tous, à tous les niveaux de collectivités confondues, aux orientations les meilleures.

Il convient ensuite que l'Etat accepte de remettre en cause un certain nombre de tabous, en premier lieu une tutelle de fait sur la gestion de nos personnels. Très souvent, l'Etat décide et les collectivités payent !

Prenez l'exemple des accords Durafour : 7 milliards de francs de charges. Nous ne l'avons appris que par la presse, puisque nous n'étions pas invités à la réunion...

Il faut enfin que nos partenaires sociaux se rendent compte que l'on ne peut indéfiniment avoir deux employeurs et jouer tantôt avec l'un tantôt avec l'autre !

Parce que ce travail est long et complexe, il faut l'engager sans attendre. Je vous suggère, monsieur le ministre, de réunir rapidement les grandes associations d'élus pour une séance de travail sur ce thème.

Ainsi, monsieur le ministre, si vous adoptiez, ce soir, une attitude positive vis-à-vis de cette démarche, notamment en ne vous opposant pas aux amendements soutenus par la majorité sénatoriale, vous redonneriez espoir et confiance à de nombreux élus et à nos personnels. (*M. Jean Chérioux applaudit.*)

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**M. Albert Vecten.** Monsieur le ministre, nous ne pouvons plus accepter d'être montrés du doigt parce que nous détournions, dit-on, la loi en utilisant de multiples artifices pour recruter, rémunérer et gérer nos personnels alors que rien ne serait fait de sérieux pour remédier aux blocages actuels.

Votre texte, pour nécessaire qu'il soit, ne répond pour autant à nos attentes et ne saurait nous convaincre que le Gouvernement veut véritablement agir en ce domaine comme dans d'autres.

**M. René Régnault.** Vous êtes dur !

**M. Albert Vecten.** Vous le comprendrez, monsieur le ministre, je ne me prononcerai définitivement sur votre texte que lorsque vous nous aurez fait connaître vos réponses aux différentes questions que je vous ai posées. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R. - M. Paul Girod applaudit également.*)

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

**M. Jacques Habert.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, si j'ai souhaité intervenir à propos d'un texte qui nous est présenté comme une innocente retouche des lois de décentralisation, c'est que j'y ai trouvé des orientations qui me paraissent très critiquables.

A l'article 2 du projet de loi, monsieur le ministre, vous supprimez l'article 11 de l'ordonnance du 13 juillet 1945, qui impose qu'un conservateur du corps des musées de France soit placé à la tête des principaux musées de province.

Désormais, ces fonctions pourront être confiées à des personnes beaucoup moins qualifiées, qui, de plus, devront être rétribuées par les collectivités territoriales. Il s'agit, en fait, d'un nouveau transfert de charges en direction des villes qui disposent d'un musée classé. N'est-ce pas là un tour de passe-passe budgétaire ?

Le Gouvernement, sans doute, avait besoin de fonds, ne serait-ce que pour tenir ses promesses d'amélioration de la situation des conservateurs de l'Etat. Il a trouvé cette solution consistant à désengager l'Etat dans les musées classés de province selon la méthode éprouvée qui consiste à déshabiller Paul pour habiller Pierre.

Cette démarche n'est-elle pas un nouveau signe de désintérêt pour la province ? Le parisianisme financier du ministère de la culture n'est plus à démontrer. Il sera désormais aggravé par une concentration de l'élite scientifique au seul bénéfice des musées nationaux.

Les départements ministériels qui ont édicté ces règles prétendent que tous les conservateurs de musée recevront désormais la même formation scientifique, qu'il s'agisse des musées nationaux ou des musées classés contrôlés, désormais fondus dans une même catégorie. Mais ce postulat d'égalitarisme méconnaît la réalité, c'est-à-dire la disparité extrême des collections. Vous ne pourrez pas vous y tenir longtemps.

Comment, par exemple, allez-vous pourvoir le musée de Bar-le-Duc ou d'autres postes plus modestes encore ? Comment concilierez-vous les vues du ministère de l'intérieur, à savoir la définition d'un vaste cadre d'emplois fourre-tout mêlant archives, archéologie, beaux-arts, bibliothèques, voire animations culturelles, avec l'exigence d'une qualification présumée comparable des conservateurs de province et de ceux du corps de l'Etat ?

Les grands perdants seront évidemment les musées classés, privés des fonctionnaires qualifiés qui pourraient seuls leur donner un rayonnement national et international.

J'observe encore que manquent toujours les règles de contrôle technique prévues par la loi de 1983, dont la définition incombe à l'Etat et qui devaient garantir contre tout aléa

local la conservation des collections qui appartiennent à la nation tout entière, quelle que soit la collectivité publique qui les gère.

Enfin, n'est-il pas temps d'abandonner la chimère qui consiste à assimiler les « Louvre » institués dans les grandes capitales régionales - et ce depuis près de deux cents ans, depuis la Convention - à la pléiade hétéroclite des musées contrôlés ?

Ne conviendrait-il pas, au contraire, de renforcer, à partir des musées classés, des pôles d'excellence culturelle qui rayonneraient sur tout un territoire régional, comme le font, par exemple à l'étranger, les musées de Stuttgart ou de Bologne ?

On a un moment qualifié le futur musée de Grenoble de « musée d'intérêt national ». Ne sont-ce là que des mots ? Les dispositions nouvelles prévues, notamment par l'article 2 de ce projet de loi, risquent de ne pas le permettre.

En conclusion, je dirai que les dispositions qui nous sont proposées, monsieur le ministre, aboutissent à un transfert de charges et à un désengagement de l'Etat à l'égard des grandes collections et des musées de province.

Dans ces conditions, je suis extrêmement réservé quant au vote que nous serons appelés à émettre. Je ne crois pas que le projet de loi, dans le texte qui nous est actuellement présenté, permette à nos musées de province de devenir des foyers du renouveau de l'histoire de l'art et de la mise en valeur d'un incomparable patrimoine, au profit des régions qui en sont les dépositaires, mais aussi au bénéfice de la nation tout entière. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Monsieur le ministre, souhaitez-vous répondre ce soir aux orateurs ?

**M. Philippe Marchand, ministre délégué.** Monsieur le président, tous les sénateurs qui se sont exprimés ayant déposé des amendements, je leur répondrai demain et je prends l'engagement de le faire brièvement, afin que la séance puisse se terminer vers vingt heures.

**M. le président.** Par conséquent, mes chers collègues, la suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

12

### RENOI POUR AVIS

**M. le président.** La commission des affaires culturelles demande que lui soit renvoyé, pour avis, le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, sur la réglementation des télécommunications (n° 36, 1990-1991), dont la commission des affaires économiques et du Plan est saisie au fond.

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

Le renvoi, pour avis, est ordonné.

13

### DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu de M. Hubert Haenel une proposition de loi tendant à étendre aux sapeurs-pompiers non professionnels les dispositions relatives aux accidents de travail.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 55, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

14

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 25 octobre 1990, à quinze heures :

1. Discussion des conclusions du rapport (n° 9, 1990-1991) de M. Roger Chinaud, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur :

- la proposition de loi de M. Jean Arthuis (n° 207, 1989-1990), tendant à proroger le délai prévu à l'article 4 de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986, autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, pour le transfert d'entreprises du secteur public au secteur privé et permettre de mener à son terme le processus de privatisation.

- et la proposition de loi de M. Etienne Dailly (n° 299, 1989-1990) tendant à proroger le délai prévu à l'article 4 de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986, autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social.

2. Suite de la discussion du projet de loi (n° 22, 1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes.

Rapport n° 50 (1990-1991) de M. Germain Authié, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

3. Discussion du projet de loi (n° 466, 1989-1990) autorisant l'approbation d'une convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (ensemble six annexes).

Rapport (n° 43, 1990-1991) de M. Xavier de Villepin, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

4. Discussion du projet de loi (n° 15, 1990-1991) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale du Nigéria en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur les gains en capital (ensemble un protocole).

Rapport (n° 45, 1990-1991) de M. Yves Guéna, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

5. Discussion du projet de loi (n° 16, 1990-1991) autorisant l'approbation d'une convention d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République démocratique de Madagascar.

Rapport (n° 46, 1990-1991) de M. Michel Crucis, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

6. Discussion du projet de loi (n° 17, 1990-1991) autorisant l'approbation de la convention d'assistance administrative mutuelle en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Maroc.

Rapport (n° 47, 1990-1991) de M. Michel Crucis, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

7. Discussion du projet de loi (n° 467, 1989-1990) autorisant l'approbation par la France du protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

Rapport (n° 44, 1990-1991) de M. Michel Crucis, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

8. Discussion du projet de loi (n° 362, 1989-1990) autorisant l'approbation d'une convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada.

Rapport (n° 42, 1990-1991) de M. Jacques Golliet, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

9. Discussion du projet de loi (n° 396, 1989-1990) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République démocratique populaire Lao sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres), signé à Paris, le 12 décembre 1989.

Rapport (n° 31, 1990-1991) de M. Jacques Golliet, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 25 octobre 1990, à une heure cinq.)

*Le Directeur  
du service du compte rendu sténographique,  
JEAN LEGRAND*

## ERRATA

*Au compte rendu intégral de la séance du 17 octobre 1990*

### SUPPRESSION DE LA TUTELLE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE SUR LES COMMUNES DE NOUVELLE-CALÉDONIE

Pages 2862, dernière ligne de la deuxième colonne, et 2863, première ligne de la première colonne, dans le texte proposé pour l'article 7 :

**Au lieu de :** « ..., exerceront les droits et assureront les obligations des biens, exerceront les droits et assureront les obliga- »,

**Lire :** « ..., exerceront les droits et assureront les obliga- ».

Page 2864, 1<sup>re</sup> colonne, dans le texte proposé pour l'article 17, 1<sup>er</sup> alinéa, 1<sup>re</sup> ligne :

**Au lieu de :** « Art. 17. - Les crédits sont limitatifs. Ils sont votés par »,

**Lire :** « Art. 17. - Les crédits sont limitatifs.

« Ils sont votés par ».

# ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

## de la séance

### du mercredi 24 octobre 1990

#### SCRUTIN (N° 13)

*sur la motion n° 1 présentée par M. Jacques Sourdille au nom de la commission des lois tendant à opposer la question préalable au projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.*

Nombre de votants : ..... 302

Nombre de suffrages exprimés : ..... 298

Pour : ..... 214

Contre : ..... 84

Le Sénat a adopté.

#### Ont voté pour

Philippe Adnot  
Michel d'Aillières  
Paul Alduy  
Michel Alloncle  
Jean Amelin  
Hubert d'Andigné  
Maurice Arreckx  
Jean Arthuis  
Alphonse Arzel  
Honoré Baillet  
José Ballarelo  
Bernard Barbier  
Jean-Paul Bataille  
Henri Belcour  
Claude Belot  
Jacques Bérard  
Roger Besse  
André Bettencourt  
Jacques Bimbenet  
François Blaizot  
Jean-Pierre Blanc  
Maurice Blin  
André Bohl  
Roger Boileau  
Christian Bonnet  
Amédée Bouquerel  
Joël Bourdin  
Yvon Bourges  
Raymond Bourgine  
Philippe  
de Bourgoing  
Jean-Eric Bousch  
Raymond Bouvier  
Jean Boyer  
Louis Boyer  
Jacques Braconnier  
Paulette Brisepierre  
Guy Cabanel  
Michel Caldaqués  
Robert Calmejane  
Jean-Pierre Camoin  
Jean-Pierre Cantegrit  
Paul Caron  
Ernest Cartigny  
Louis de Catuelan

Joseph Caupert  
Auguste Cazalet  
Gérard César  
Jean Chamant  
Jean-Paul Chambriard  
Jacques Chaumont  
Michel Chauty  
Jean Chérioux  
Roger Chinaud  
Auguste Chupin  
Jean Cloutet  
Henri Collard  
Henri Collette  
Francisque Collomb  
Charles-Henri  
de Cossé-Brissac  
Maurice  
Couve de Murville  
Pierre Croze  
Michel Crucis  
Charles de Cuttoli  
André Daignac  
Marcel Daunay  
Désiré Debavelaere  
Luc Dejoie  
Jean Delaneau  
François Delong  
Jacques Descours  
André Diligent  
Michel Doublet  
Franz Duboscq  
Alain Dufaut  
Pierre Dumas  
Jean Dumont  
Ambroise Dupont  
Hubert  
Durand-Chastel  
André Egu  
Jean-Paul Emin  
Jean Faure  
Marcel Fortier  
André Fosset  
Jean-Pierre Fourcade  
Philippe François  
Jean François-Poncet

Jean-Claude Gaudin  
Philippe de Gaulle  
Alain Gérard  
François Gerbaud  
Charles Ginésy  
Jean-Marie Girault  
Paul Girod  
Jacques Golliet  
Marie-Fanny Gournay  
Yves  
Goussebaire-Dupin  
Adrien Gouteyron  
Jean Grandon  
Paul Graziani  
Georges Gruillot  
Yves Guéna  
Bernard Guyomard  
Jacques Habert  
Hubert Haenel  
Emmanuel Hamel  
Nicole  
de Hauteclouque  
Marcel Henry  
Rémi Herment  
Daniel Hoeffel  
Jean Huchon  
Bernard Hugo  
Claude Huriet  
Roger Husson  
André Jarrot  
Charles Jolibois  
André Jourdain  
Louis Jung  
Paul Kauss  
Pierre Laffitte  
Christian  
de La Malène  
Lucien Lanier  
Jacques Larché  
Gérard Larcher  
Bernard Laurent  
René-Georges Laurin  
Marc Lauriol  
Henri Le Breton

Jean Lecanuët  
Jean-François  
Le Grand  
Edouard Le Jeune  
Max Lejeune  
Charles-Edmond  
Lenglet  
Marcel Lesbros  
Maurice Lombard  
Pierre Louvot  
Roland du Luart  
Marcel Lucotte  
Jacques Machet  
Jean Madelain  
Kléber Malécot  
Hubert Martin  
Paul Masson  
François Mathieu  
Serge Mathieu  
Michel  
Maurice-Bokanowski  
Jacques de Menou  
Louis Mercier  
Daniel Millaud  
Michel Miroudot  
Hélène Missoffe  
Louis Moïnard  
René Monory  
Claude Mont  
Geoffroy  
de Montalembert

Paul Moreau  
Jacques Mossion  
Arthur Moulin  
Georges Mouly  
Jacques Moutet  
Jean Natali  
Lucien Neuwirth  
Henri Olivier  
Charles Ornano  
Paul d'Ornano  
Jacques Oudin  
Sosefo Makapé Papilio  
Charles Pasqua  
Bernard Pellarin  
Jean Pépin  
Alain Pluchet  
Christian Poncelet  
Michel Poniatowski  
Roger Poudonson  
Richard Pouille  
Jean Pourchet  
André Pourmy  
Claude Prouvoyeur  
Jean Puech  
Henri de Raincourt  
Henri Revol  
Roger Rigaudière  
Guy Robert  
Jean-Jacques Robert  
Nelly Rodi  
Josselin de Rohan

Roger Romani  
Olivier Roux  
Michel Ruffin  
Pierre Schiélé  
Maurice Schumann  
Bernard Seillier  
Paul Séramy  
Jean Simonin  
Raymond Soucaret  
Michel Souplet  
Jacques Sourdille  
Louis Souvet  
Pierre-Christian  
Taittinger  
Martial Taugourdeau  
Jacques Thyraud  
Jean-Pierre Tizon  
René Travert  
René Trégouët  
Georges Treille  
François Trucy  
Dick Ukeiwé  
Jacques Valade  
Pierre Vallon  
Albert Vecten  
Xavier de Villepin  
Serge Vinçon  
Albert Voilquin  
André-Georges  
Voisin

#### Ont voté contre

François Abadie  
Guy Allouche  
François Autain  
Germain Authié  
René Ballayer  
Bernard Barraux  
Gilbert Baumet  
Jean-Pierre Bayle  
Gilbert Belin  
Jacques Bellanger  
Georges Berchet  
Maryse Bergé-Lavigne  
Roland Bernard  
Daniel Bernardet  
Jean Besson  
Jacques Bialski  
Pierre Biarnes  
Marc Bœuf  
Marcel Bony  
André Boyer  
Jacques Carat  
Robert Castaing  
William Chervy  
Jean Cluzel  
Yvon Collin  
Claude Cornac  
Marcel Costes  
Raymond Courrière

Roland Courteau  
Michel Darras  
Marcel Debarge  
André Delelis  
Gérard Delfau  
Jean-Pierre Demerliat  
Rodolphe Désiré  
Michel  
Dreyfus-Schmidt  
Bernard Dussaut  
Claude Estier  
Aubert Garcia  
Gérard Gaud  
Jacques Genton  
François Giacobbi  
Henri Goetschy  
Roland Grimaldi  
Robert Guillaume  
Pierre Jeambrun  
Philippe Labeyrie  
Pierre Lacour  
Tony Larue  
Robert Laucournet  
Bernard Legrand  
François Lesein  
Paul Loridant  
François Louisy  
Philippe Madrelle

Michel Manet  
Jean-Pierre Masseret  
Jean-Luc Mélenchon  
Michel Moreigne  
Georges Othily  
Albert Pen  
Guy Penne  
Daniel Percheron  
Louis Perrein  
Hubert Peyou  
Jean Peyrafitte  
Louis Philibert  
Robert Pontillon  
Claude Pradille  
Roger Quilliot  
Albert Ramassamy  
René Regnault  
Jacques Rocaserra  
Gérard Roujas  
André Rouvière  
Claude Saunier  
Franch Sérusclat  
René-Pierre Signé  
Fernand Tardy  
André Vallet  
André Vezinhet  
Marcel Vidal  
Robert Vigouroux  
Louis Virapoullé

**Se sont abstenus**

MM. Louis Brives, Roger Lise, Jean Roger et Marcel Rudloff.

**N'ont pas pris part au vote**

Henri Bangou  
Marie-Claude  
Beauveau  
Jean-Luc Bécart  
Danielle  
Bidard-Reydet  
Paulette Fost

Jacqueline  
Frayse-Cazalis  
Jean Garcia  
Charles Lederman  
Félix Leyzour  
Hélène Luc  
Louis Minetti

Robert Pagès  
Ivan Renar  
Paul Souffrin  
Henri Torre  
Hector Viron  
Robert Vizet

**N'ont pas pris part au vote**

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Etienne Dailly, qui présidait la séance.

**A délégué son droit de vote**

(Art. 63 et 64 du règlement)

M. André Pourny à M. Serge Mathieu.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.