

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



19 JUN 1991

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

COMPTE RENDU INTÉGRAL

34^e SÉANCE

Séance du mardi 11 juin 1991

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

1. **Procès-verbal** (p. 1505).
2. **Impression du rapport d'une commission de contrôle** (p. 1505).
3. **Demande d'autorisation d'une mission d'information** (p. 1505).
4. **Rappel au règlement** (p. 1505).

MM. Louis de Catuelan, Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales ; Charles Lederman.

5. **Administration territoriale de la République.** - Discussion d'un projet de loi (p. 1506).

Discussion générale : MM. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales ; Jean-Claude Bury, premier vice-président de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, en remplacement de M. Alex Raymond, rapporteur du Conseil économique et social ; Paul Graziani, rapporteur de la commission des lois ; Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Jacques Larché, président de la commission des lois ; Christian Poncelet, président de la commission des finances ; Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques.

Exception d'irrecevabilité (p. 1523)

Motion n° 1 de Mme Hélène Luc. - MM. Charles Lederman, Guy Allouche. - Rejet par scrutin public.

Suspension et reprise de la séance (p. 1529)

PRÉSIDENTE DE M. JEAN CHAMANT

6. **Déclaration de l'urgence d'un projet de loi** (p. 1529).
7. **Administration territoriale de la République.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 1529).

Question préalable (p. 1529)

Motion n° 2 de Mme Hélène Luc. - Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, M. René Régnauld. - Rejet par scrutin public.

Discussion générale (*suite*) : MM. Daniel Hoeffel, Hubert Haenel, Georges Berchet, Gérard Delfau, Ivan Renar.

Renvoi de la suite de la discussion.

8. **Dépôt d'une question orale avec débat** (p. 1542).
9. **Transmission d'un projet de loi** (p. 1543).
10. **Dépôt de rapports** (p. 1543).
11. **Ordre du jour** (p. 1543).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTICE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

vice-président

La séance est ouverte à seize heures cinq.

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

IMPRESSION DU RAPPORT D'UNE COMMISSION DE CONTRÔLE

M. le président. J'informe le Sénat qu'a expiré, ce matin, le délai de six jours nets pendant lequel pouvait être formulée la demande de constitution du Sénat en comité secret sur la publication du rapport fait au nom de la commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire.

En conséquence, ce rapport a été imprimé sous le numéro 357 et mis en distribution aujourd'hui, mardi 11 juin 1991.

3

DEMANDE D'AUTORISATION D'UNE MISSION D'INFORMATION

M. le président. M. le président du Sénat a été saisi par M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan, d'une demande tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner une mission d'information aux Etats-Unis d'Amérique afin d'y étudier la situation actuelle de l'économie américaine, notamment de son agriculture, et la position de ce pays dans le cadre des négociations du G.A.T.T.

Le Sénat sera appelé à statuer sur cette demande dans les formes fixées par l'article 21 du règlement.

4

RAPPELS AU RÈGLEMENT

M. Louis de Catuelan. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. de Catuelan.

M. Louis de Catuelan. Je représente au Sénat le département des Yvelines où, comme tout le monde le sait, de graves événements se sont déroulés la semaine dernière - et continuent d'ailleurs de se produire - entraînant la mort de trois personnes, de deux manifestants et d'une policière.

Le Gouvernement s'est dérangé pour présenter ses condoléances aux manifestants, mais il n'a fait aucune démarche envers la famille et les collègues de la policière qui s'est fait tuer. Je voudrais avoir des explications sur ce point. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Monsieur le sénateur, le Gouvernement partage les sentiments de la famille, des proches et des collègues de Mme Marie-Christine Baillet.

Si M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur, qui aurait souhaité être présent dans cet hémicycle pour présenter ce projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, n'est pas parmi nous cet après-midi, c'est qu'en ce moment même il rend hommage, au nom du Gouvernement, à la mémoire de Mme Marie-Christine Baillet, à Mantes-la-Jolie. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Charles Lederman. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. Charles Lederman. Nous comprenons parfaitement la douleur de la famille de Marie-Christine Baillet et, plus particulièrement, parce que nous en avons vu quelques photos, celle de la mère de cette jeune femme de trente-deux ans qui a été tuée dans les conditions que nous connaissons tous. Mais nous comprenons également la douleur de cette femme qui a perdu un fils, abattu dans les conditions que nous savons aussi - mais peut-être ne savons-nous pas tout !

Tous deux ont été victimes de la même politique ou, plus exactement, de la même non-politique.

Nous avons déjà eu l'occasion de dire pour quelles raisons nous pensons que de tels drames, qui peuvent être demain des drames à répétition, se sont produits. Nous avons également fait part - vous vous en souvenez certainement - des difficultés des policiers qui exercent leur profession dans ces ilots particulièrement difficiles. Mais tant que sera conduite la politique qui a été menée jusqu'à présent - nous espérons qu'elle changera ! - il est bien certain que de pareils drames se répèteront.

Pour indispensable qu'elle puisse être, l'action de la seule police mènerait à l'impasse et à de nouvelles tensions si aucune réponse n'était apportée aux jeunes et aux familles du Val-Fourré, des cités des Indes, des Chamarras ou des Minguettes.

Ce sont des réponses précises que nous attendons, à savoir un emploi pour chaque jeune, diplômé ou non, pour chaque père ou mère qui en a été privé, une scolarité réussie en donnant le plus de moyens là où les échecs sont les plus élevés, une bonne formation qui permette, enfin, à ces jeunes de ne plus tourner en rond au quatrième sous-sol d'un stage « parking », les moyens de vivre dignement, le respect des droits de tous en prévoyant, par exemple - ne croyez d'ailleurs pas que cette remarque soit simplement ponctuelle, car je pense que cela pourrait être utile, voire nécessaire - la présence d'un avocat au cours de toute garde à vue.

Nous savons aussi dans quelles conditions ont été pratiquement supprimés les subventions et les crédits qui étaient attribués aux éducateurs, à tel point d'ailleurs qu'à l'heure actuelle ces personnels sont en grève car ils estiment n'être plus en mesure d'exercer leur profession.

Tous ces éléments doivent être pris en compte, toutes ces mesures s'imposent et doivent être appliquées le plus rapidement possible, afin que, demain, nous n'assistions plus aux pleurs de deux mères également frappées dans leur sang. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

5

ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 269, 1990-1991) d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, adopté par l'Assemblée nationale.

Rapport n° 358 et avis n° 364 (1990-1991).

Avant d'ouvrir la discussion, je dois vous rappeler que M. le président a reçu de M. le président du Conseil économique et social une lettre en date du 2 août 1990 par laquelle le Conseil économique et social demandait que, conformément aux dispositions de l'article 69 de la Constitution, M. Jean-Claude Bury, premier vice-président de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire puisse, pour ce texte, exposer l'avis du Conseil économique et social devant le Sénat, en remplacement de M. Alex Raymond, rapporteur de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire.

Conformément à l'article 69 de la Constitution et à l'article 42 de notre règlement, huissiers, veuillez introduire M. Jean-Claude Bury.

(*M. Jean-Claude Bury, rapporteur du Conseil économique et social, est introduit avec le cérémonial d'usage.*)

Je rappelle qu'en application de l'article 42, alinéa 4, du règlement le représentant du Conseil économique et social expose devant le Sénat l'avis du Conseil avant la présentation du rapport de la commission saisie au fond.

D'autre part, le représentant du Conseil économique et social a accès dans l'hémicycle pendant toute la durée de la discussion en séance publique. A la demande du président de la commission saisie au fond, la parole lui est accordée pour donner le point de vue du Conseil sur tel ou tel amendement ou sur tel ou tel point particulier de la discussion.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, tout d'abord, je vous prie de bien vouloir excuser M. Philippe Marchand qui, comme je viens de l'indiquer au Sénat, est en ce moment même aux côtés de la famille et des collègues de Mme Marie-Christine Baillet.

Monsieur Lederman, le Gouvernement est sensible au sort des jeunes dans les banlieues. Il est aux côtés des fonctionnaires de la police, qui accomplissent leur travail dans des conditions très difficiles, il est aux côtés de la famille de Mme Baillet, de cette jeune femme qui a connu le sort dramatique que vous savez dans l'exercice de sa mission.

Le texte que j'ai l'honneur de présenter aujourd'hui devant la Haute Assemblée a fait l'objet d'une préparation longue et minutieuse, marquée, à chaque étape, par le souci du Gouvernement de privilégier le dialogue et la concertation. C'est dans cet état d'esprit, mesdames, messieurs les sénateurs, qu'il vous est aujourd'hui soumis.

Les enjeux et les objectifs de ce projet de loi sont, vous le savez, essentiels pour l'avenir de l'administration territoriale de notre pays, à l'aube du XXI^e siècle.

Les orientations retenues s'inscrivent, d'une part, dans la logique du mouvement de décentralisation engagé depuis 1982 et, d'autre part, dans la démarche exposée par Mme le Premier ministre et entreprise par le Gouvernement, tendant notamment à développer les solidarités et à favoriser le développement économique.

Si les lois de décentralisation ont considérablement accru le poids et l'efficacité des collectivités territoriales dans la vie du pays, la pratique a révélé, au fil du temps, certaines difficultés, dont la persistance comme l'émergence de nouvelles aspirations appellent, neuf ans plus tard, une réflexion d'ensemble sur l'administration territoriale de la République.

Le concept d'administration territoriale de la République, qui a été retenu comme titre du projet de loi, est, en lui-même, porteur des idées forces contenues dans ce texte, lequel poursuit trois objectifs majeurs.

Ce projet de loi vise, tout d'abord, à renforcer l'efficacité de l'action de l'Etat en traçant le cadre dans lequel se développera une vigoureuse politique de déconcentration.

Il tend ensuite à donner un nouvel élan à la décentralisation, en renforçant la démocratie locale et en permettant aux collectivités territoriales de mieux répondre aux besoins dans les domaines tels que l'aménagement du territoire, l'aménagement de l'espace, le développement économique, l'environnement ou le logement...

Il a pour objet, enfin, de développer les solidarités locales et régionales.

Ce projet de loi prolonge - vous l'avez compris, mesdames, messieurs les sénateurs - l'effort de modernisation poursuivi tant par l'Etat que par les collectivités locales, afin de rapprocher encore leur action des aspirations des citoyens.

Aussi les deux volets de l'administration territoriale - déconcentration et décentralisation - sont-ils intimement solidaires. Le texte qui vous est soumis s'attache d'ailleurs à les renforcer simultanément.

Le titre I^{er} du projet de loi concerne l'organisation territoriale de l'Etat.

Le constat n'est pas nouveau. Disons-le franchement : l'Etat n'a pas tiré toutes les conséquences de la décentralisation.

En effet, les transferts de compétences au bénéfice des collectivités locales ont concerné, pour une bonne part, les échelons territoriaux de l'Etat. Et aujourd'hui, les administrations centrales demeurent encombrées d'attributions qui seraient assurées plus efficacement à d'autres niveaux.

La déconcentration s'est limitée à la définition de mesures ponctuelles, prises par vagues successives. Il en résulte non seulement des avancées certaines, mais également une vision peu claire et insuffisamment dynamique de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

Depuis trente mois maintenant, une approche nouvelle a été retenue, qui repose sur le pragmatisme et la concertation.

En effet, ce ne sont pas les administrations centrales qui ont été chargées à titre principal de réfléchir aux mesures de déconcentration qu'elles auraient jugé susceptibles d'être « octroyées » à leurs services « extérieurs », selon une logique qui a montré ses limites. Ce sont, au contraire, les préfets de région qui ont formulé des propositions à travers les projets d'administration déconcentrée des services extérieurs de l'Etat, élaborés au plus près des réalités.

Ainsi, les acteurs de l'administration territoriale sont à l'origine des mesures décidées dans le cadre du renouveau du service public.

Il y a eu, tout d'abord, une déconcentration réglementaire : 101 mesures concernant 12 départements ministériels, décidées en 1990, sont mises en œuvre en ce moment même.

Il y a eu ensuite une déconcentration financière : en application du séminaire départemental du 11 juin 1990, la part des crédits gérés de manière déconcentrée est portée de 11 à 30 p. 100.

Aujourd'hui, une étape supplémentaire doit être franchie.

Ainsi que l'a rappelé à plusieurs reprises M. le Président de la République, en particulier le 3 janvier dernier, à l'occasion de la présentation des vœux aux corps constitués, il s'agit de reconnaître que « s'il y a des tâches qui reviennent de droit aux administrations centrales - réglementation, conception, coordination et évaluation des politiques nationales - il en est d'autres, beaucoup d'autres, qui doivent être confiées aux services extérieurs ».

C'est la mise en œuvre d'un principe clair : la déconcentration est le régime de droit commun de l'organisation administrative et des interventions de l'Etat.

En ce qui concerne l'organisation territoriale des services de l'Etat, il vous est proposé, mesdames et messieurs les sénateurs, de mieux affirmer l'échelon régional. Il s'agit d'assurer une meilleure complémentarité de l'action entre les dif-

férents niveaux d'administration territoriale de l'Etat et de préciser les principes d'organisation et de fonctionnement des services territoriaux de l'Etat, afin de renforcer la cohésion de son action sur le terrain.

Un décret portant charte de la déconcentration précisera les principes de répartition des missions entre les différents échelons de l'administration territoriale de l'Etat. Cette charte s'attachera également à prévoir les modalités du transfert d'attributions entre les administrations centrales et les services territoriaux de l'Etat.

La politique de déconcentration qui vous est proposée a donc pour ambition - tel est le souhait du Gouvernement - de s'enraciner dans la réalité de notre administration publique. Elle est un long combat. Elle s'inspire du principe de subsidiarité, qui vise à faire accomplir par l'échelon inférieur tout ce qui n'a pas vocation à être réalisé par l'échelon central ou supérieur.

Cette démarche doit vaincre les réticences et les pesanteurs. Elle a pour vocation de s'inscrire dans la durée. Expression de la volonté générale, elle trouve sa traduction dans un texte législatif qui a pour ambition de reformuler notre vision et notre conception de l'Etat.

Tel est, mesdames, messieurs les sénateurs, l'objectif du titre I^{er}.

Le titre II du projet de loi traite de la démocratisation de la vie locale.

Depuis toujours, s'agissant de l'information des citoyens et de leur participation aux affaires locales, deux thèses se sont affrontées.

Les uns pensent que ces progrès démocratiques sont indispensables au renforcement de la décentralisation et que ces avancées supposent un engagement législatif.

Les autres, à l'opposé, considèrent qu'il s'agit essentiellement de questions de mentalités, de pratiques locales à propos desquelles le législateur n'a pas à intervenir par principe.

Face à ces deux positions, le Gouvernement a choisi d'instaurer un cadre législatif minimum afin de doter l'ensemble des citoyens de droits identiques garantissant une égale possibilité d'information et de participation.

Le renforcement de la démocratie locale ne doit être interprété en aucun cas comme une tentative destinée à reprendre des pouvoirs aux élus.

Il ne s'agit nullement de porter atteinte au principe de démocratie représentative, qui constitue, comme vous le savez, le fondement de notre organisation juridique et politique.

En réalité - certains d'entre vous en sont d'ailleurs conscients, pour l'avoir expérimenté - l'essentiel du dispositif contenu dans le projet de loi s'inspire étroitement de mesures déjà mises en œuvre par un nombre important de collectivités.

Le dispositif retenu s'oriente tout d'abord vers l'amélioration de l'information et de la participation des habitants, mais il retient également le renforcement du droit des élus au sein des assemblées locales et l'amélioration du contrôle de la légalité des actes des autorités locales.

Le projet de loi vise l'amélioration des possibilités d'information des habitants.

Fondement de la démocratie locale, le droit d'information des habitants sur les affaires locales doit être renforcé.

En matière budgétaire et comptable, le projet de loi prévoit l'instauration, dans les communes de 3 500 habitants et plus, d'un débat d'orientation budgétaire et la mise à disposition du public d'une série de documents permettant d'apprécier les engagements et les concours de la commune.

En matière d'actes réglementaires et d'intervention économique, le texte qui vous est soumis prévoit que les délibérations et arrêtés ayant un caractère réglementaire seront désormais publiés dans un recueil des actes administratifs pour les collectivités de plus de 3 500 habitants ; par ailleurs, les décisions prises par les assemblées locales dans le domaine des interventions économiques feront l'objet d'une insertion dans la presse locale. Enfin, le principe du droit à la retransmission des séances des assemblées délibérantes est affirmé.

Parallèlement à l'amélioration des possibilités d'information des habitants, des modes de participation des citoyens seront développés.

Le projet de loi propose de reconnaître et d'organiser juridiquement la procédure de consultation directe des électeurs sur des sujets d'intérêt général, procédé déjà utilisé par un certain nombre de communes.

Cette idée a suscité de nombreuses craintes ou réactions, parfois vives, et une polémique s'est engagée sur l'opportunité de consacrer cette pratique.

Sur ce point, je tiens à vous rassurer : de très nombreuses garanties sont prévues dans le texte afin d'écartier tout risque de déstabilisation de la majorité du conseil municipal élu au suffrage universel.

La crainte exprimée par les élus locaux tient, pour une large part, aux informations inexactes qui ont circulé au sujet du dispositif envisagé depuis son élaboration.

Tout d'abord, il convient de souligner que, si l'initiative d'une telle consultation peut provenir de la minorité du conseil municipal, la décision de l'organiser ne peut cependant être prise que par le conseil municipal, selon les règles habituelles de majorité.

Les minorités des conseils municipaux n'ont par conséquent qu'un simple droit de proposition et non un droit de décision quant à l'organisation éventuelle d'une telle consultation.

Ensuite, le résultat de la consultation - j'insiste sur ce point - ne lie en aucun cas le conseil municipal, qui conserve entier son pouvoir de décision.

Comme vous le constatez, cette procédure comporte suffisamment de garanties pour concilier tout à la fois la volonté d'expression directe des citoyens, qu'on ne peut négliger, avec la protection des principes de la démocratie représentative, qui sont intégralement préservés.

Dans un esprit identique, le texte qui vous est proposé s'attache à développer les droits et les garanties reconnus aux élus locaux, pour leur permettre d'exercer pleinement leurs responsabilités.

Il eût été en effet paradoxal, voire choquant, de développer les droits des habitants sans aborder ceux des élus locaux dans un projet de loi d'une telle ampleur.

Enfin, les dispositions visant à la démocratisation de la vie locale prévoient une meilleure garantie du droit des élus au sein des assemblées locales.

Ainsi, le renforcement des droits de l'ensemble des élus, notamment des élus minoritaires, au sein des assemblées locales sous-entend, en premier lieu, une meilleure information sur les affaires locales.

Pour exercer leur mandat dans les meilleures conditions et pour qu'ils puissent se prononcer en toute connaissance de cause dans des domaines toujours plus étendus et plus techniques, les conseillers municipaux doivent, en effet, disposer de tous les éléments et de toutes les précisions nécessaires pour guider et pour orienter leurs décisions.

Les mesures les plus significatives à cet égard sont les suivantes : elles consistent, d'abord, à étendre à l'ensemble des communes, quelle que soit leur taille, l'obligation d'annexer à la convocation des conseillers un ordre du jour de la séance.

Elles tendent, ensuite, pour les seules communes de 3 500 habitants et plus, à rendre obligatoire l'envoi à tous les conseillers municipaux d'un rapport explicatif sur chaque affaire soumise à délibération. Ce rapport peut, bien entendu, être succinct, mais il doit exister.

Enfin, un régime de questions orales sera institué dans l'ensemble des communes afin de permettre aux élus de susciter un débat sur tel ou tel point au sein de l'assemblée délibérante.

Le dispositif envisagé privilégie la reconnaissance de nouveaux droits. Comme vous pouvez le constater, mesdames, messieurs les sénateurs, il vous propose, dans un certain nombre de cas, d'inscrire dans la loi des pratiques qui existent. Nombre d'entre vous en ont d'ailleurs l'expérience au sein des conseils municipaux.

Ce dispositif serait, toutefois, incomplet, voire déséquilibré, si des mesures n'étaient pas proposées afin de permettre l'exercice d'un meilleur respect de certaines règles existantes.

En effet, l'introduction du caractère exécutoire des actes des collectivités locales depuis 1982 suppose que le représentant de l'Etat puisse exercer un contrôle de légalité rapide et complet.

Voilà pourquoi le projet de loi qui vous est soumis propose des améliorations importantes pour le contrôle de la légalité des actes des autorités locales.

Ces améliorations porteront, pour l'essentiel, sur des actes qui engagent une part importante des finances locales. Je veux parler des marchés publics.

Il s'agit là d'un domaine essentiel. Le contrôle n'est pas la contrepartie de la décentralisation ; il en est la garantie.

Il constitue un renforcement de la démocratie locale dans la mesure où il doit précisément permettre d'éviter que des décisions irrégulières ne conduisent à de véritables catastrophes dont tous les citoyens paieraient les conséquences.

Le projet de loi renforce les liens entre les préfets, les exécutifs locaux et les chambres régionales des comptes afin de rendre plus efficace le respect de la loi.

L'amélioration de la déconcentration et le renforcement de la démocratie locale constituent donc des axes forts de ce texte, axes auxquels le Gouvernement est très attaché.

Le projet de loi que je vous présente aujourd'hui comprend également une série d'autres mesures extrêmement importantes relatives à la coopération locale. Elles font l'objet du titre III.

Un fonctionnement satisfaisant de l'administration territoriale, à laquelle les collectivités locales prennent une part désormais très importante, ne peut néanmoins être assuré sans que ces mêmes collectivités accroissent leurs possibilités de coopération entre elles. Cette nécessité se révèle avec une acuité toute particulière au moment où nous raisonnons, de plus en plus, à l'échelon européen.

Il suffit, pour s'en convaincre, mesdames, messieurs les sénateurs, de se référer aux réalisations de nos voisins et de nos partenaires.

Les Pays-Bas ont mis en oeuvre avec succès une politique de fusion dans les années 1950. La loi sur les règlements communs de 1985 a accru la transparence de la coopération intercommunale et a resserré les liens administratifs et financiers entre les communes.

L'Espagne, en 1985 et en 1986, s'est dotée d'un cadre favorisant l'association des communes.

La République fédérale d'Allemagne a, dès 1965, engagé un processus de regroupement autoritaire des communes. Puis, elle a prolongé cette évolution en permettant à des communes de s'associer pour gérer des services, échanger des prestations et créer des entités nouvelles.

La Belgique a également procédé à une fusion autoritaire dans la période 1960-1970. Elle dispose d'un cadre d'association qui vient d'être modernisé en 1986 grâce à une démocratisation et à une plus grande transparence dans le fonctionnement.

La France, quant à elle, dispose, bien entendu, de structures de coopération et de solidarité. Comme vous le savez, mesdames et messieurs les sénateurs, le présent projet de loi ne les oublie pas. Il a pour objet non pas de détruire, mais de construire. Il tend non pas à supprimer, mais à ajouter de nouvelles possibilités.

Force est cependant de constater que la coopération est moins développée dans notre pays que chez nos voisins.

Les inconvénients de cette situation sont nombreux. Citons les inégalités de traitement entre les usagers ou les entreprises se trouvant dans des communes différentes, la dilution de certaines responsabilités, l'absence de vision globale pour mener à bien des politiques ambitieuses et le surcoût dans la gestion de certains services.

La France doit, dans cet environnement, se doter de structures de coopération intercommunale comparables, ce qui ne signifie pas identiques, à celles de ses voisins sous peine de prendre du retard dans la conduite de certains aménagements et l'accueil des activités.

M. René Ragnault. Exact !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Pour parvenir à une meilleure coopération, le Gouvernement a, tout d'abord, écarté toute tentative de regroupements ou de fusions. Les expériences tentées en ce sens par le passé, vous le savez bien, mesdames et messieurs les sénateurs, se sont heurtées à une très forte hostilité et les résultats sont demeurés très modestes.

En privilégiant une approche par le biais d'un dispositif souple et pragmatique pour une coopération librement consentie - j'insiste sur ces termes - le Gouvernement entend proposer de nouvelles opportunités aux collectivités locales pour réussir leurs actions de développement.

Une innovation majeure de ce projet de loi consiste, en effet, à proposer de nouvelles formules de coopération : il s'agit, d'abord, des ententes interrégionales, ensuite, des communautés de communes, et, enfin, des communautés de villes.

S'agissant des ententes interrégionales, vous le savez, mesdames et messieurs les sénateurs, nos régions sont de dimensions inégales. Leur taille est souvent inférieure à celle des régions des autres pays européens.

Il importe donc de favoriser la collaboration entre les régions et d'éviter la dispersion d'initiatives dans les différents domaines de compétence.

Le projet de loi qui vous est soumis prévoit donc la création d'un nouvel établissement public à caractère administratif, l'entente interrégionale, qui regroupe deux, trois ou quatre régions limitrophes.

Cette entente interrégionale est créée par décret en Conseil d'Etat, après délibération concordante de l'ensemble des conseils régionaux concernés et après avis des comités économiques et sociaux.

Ses compétences sont celles qui sont librement transférées par les régions. Par ailleurs, les ententes pourront, si les régions membres le décident, se substituer à elles pour conclure des contrats de plan avec l'Etat.

Enfin, cette entente est administrée par un conseil de l'entente, organe délibérant, dont les membres délégués des régions sont désignés par celles-ci au scrutin proportionnel.

Le conseil élit au scrutin proportionnel une commission permanente, présidée par un membre du conseil élu, organe exécutif de l'entente. Il s'agit donc de se fonder sur le volontariat des régions auxquelles une possibilité nouvelle est ainsi offerte.

Les deux autres formules de coopération résident dans les communautés de communes et dans les communautés de villes. Ces formules sont proposées aux communes après une large concertation. Comment se déroule cette procédure ?

Il est créé dans chaque département une commission départementale de la coopération intercommunale.

Cette commission est composée, à raison de 60 p. 100, par des maires, des maires adjoints ou des conseillers municipaux élus à la proportionnelle.

Les autres membres sont des représentants, élus selon le même mode, des organismes de coopération déjà existants ainsi que des représentants du conseil général et du conseil régional.

Cette commission est présidée par le préfet, qui en est le seul membre non élu. Il aura pour rôle de diriger les débats, de conseiller la commission dans ses travaux et de prendre acte des propositions qui seront arrêtées.

Nous avons retenu le préfet car il apparaît comme l'autorité suffisamment neutre pour être apte à présider cette commission.

Par ailleurs, comme l'a souhaité l'Assemblée nationale, il sera assisté d'un rapporteur général et de deux assesseurs choisis parmi les maires membres de la commission.

M. René Ragnault. Très bien !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. La commission départementale de la coopération intercommunale aura un rôle permanent.

Elle dressera, tout d'abord, un état de la situation actuelle. Elle recueillera les informations sur tout projet de création de structure ou de charte de coopération. Elle formulera toute proposition tendant à renforcer la coopération intercommunale.

Elle sera chargée d'établir, dans un délai d'un an après le vote de la loi et à partir des libres propositions des communes, un projet de schéma départemental de la coopération intercommunale. Ce schéma sera transmis, pour avis, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunes.

Il formalisera donc, après la prise en compte de ces avis, la vision optimale de la coopération telle que les élus locaux du département la perçoivent.

Ainsi, le schéma pourra comporter des propositions tendant à la création aussi bien de structures de coopération nouvellement définies, telles les communautés de villes et les communautés de communes, que, le cas échéant, de structures déjà prévues par les textes en vigueur, tels les communautés urbaines, les districts ou les syndicats de communes.

Quelles seront les nouvelles communautés ? Il s'agira des communautés de communes et des communautés de villes.

Les premières, je le rappelle, sont particulièrement bien adaptées au secteur rural pour lequel elles sont conçues. Après avoir reçu les propositions de créations, les communes concernées en définiront librement le périmètre.

Les communautés peuvent être créées, à l'issue de la procédure de concertation, par arrêté du représentant de l'Etat, sur la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population.

J'y insiste, mesdames et messieurs les sénateurs, la procédure qu'il vous est proposé de mettre en œuvre pour créer une communauté de communes, comme, d'ailleurs, une communauté de villes, est strictement identique à celle qui existe pour la création de districts ou de syndicats intercommunaux, qu'ils soient à vocation unique, les S.I.V.U., ou à vocation multiple, les Sivom.

J'ai parfois entendu parler de contrainte. Certes, les procédures qui donnent naissance à un district sont contraignantes. Mais aucune contrainte supplémentaire n'est créée pour les nouvelles formes de coopération prévues par ce projet de loi.

Les communautés de communes doivent, par ailleurs, exercer, en lieu et place des communes membres, des compétences relevant d'au moins trois des quatre groupes de compétence suivants : l'aménagement de l'espace et l'élaboration des documents d'urbanisme prévisionnel, la politique du logement et du cadre de vie, les actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté, et la protection et la mise en valeur de l'environnement.

Un certain nombre de dispositions sont, par ailleurs, prévues pour garantir l'autonomie des communes membres de la communauté.

La répartition des sièges au sein du conseil est assurée en fonction de la population. Chaque commune dispose au minimum d'un siège. Par ailleurs, une commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges, et ce même si sa population est supérieure à la moitié de la population de la communauté.

Les décisions du conseil de communauté ne concernant qu'une seule commune ne peuvent être prises qu'après avis du conseil municipal de cette commune.

J'en viens maintenant aux communautés de villes qui concernent plus spécialement les zones urbaines.

Elles intéressent les agglomérations de plus de 20 000 habitants et sont créées par arrêté du préfet dans les mêmes conditions de majorité qualifiée que les communautés de villes, que les districts et que les Sivom.

Les districts et les communautés urbaines pourront, s'ils le souhaitent, se transformer en communauté de villes si les deux tiers au moins des membres de leur conseil le souhaitent.

Par ailleurs, les compétences relevant des communautés de villes sont élargies, par rapport aux compétences des communautés de communes - que je viens d'énumérer, par l'adjonction de deux blocs de compétences supplémentaires, d'une part, dans le domaine de la voirie d'agglomération et des transports urbains, d'autre part, dans les domaines de la culture, du sport, de l'enseignement, de la formation et de la recherche.

Comme pour les communautés de communes, la coopération peut se réaliser « à la carte », les futures communautés de villes choisissant d'assurer les compétences relevant d'au moins trois des cinq groupes de compétences qui viennent d'être mentionnés.

Enfin, un régime dérogatoire aux dispositions que je viens de détailler est proposé pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants, lorsqu'une proposition de communauté de villes est retenue dans le schéma départemental : celle-ci peut en effet être créée par arrêté du représentant de l'Etat sauf si un tiers des conseils municipaux concernés représentant plus d'un tiers de la population totale, ou la commune représentant plus de la moitié de la population y sont défavorables.

Communautés de villes et communautés de communes sont, vous l'avez compris, mesdames, messieurs les sénateurs, résolument tournées vers l'avenir. Elles sont destinées à ren-

forcer les solidarités intercommunales autour de l'ensemble des projets qui comptent pour le développement de l'espace géographique concerné.

Bien entendu, un grand nombre de ces projets peuvent déjà être pris en compte par les formes de coopération qui existent, mais les blocs de compétences que je viens d'énumérer, notamment tout ce qui a trait au développement économique et à l'aménagement de l'espace constitueront nécessairement la spécificité des nouvelles structures qui vous sont proposées.

J'en viens maintenant au dispositif financier et fiscal qui accompagne cet ensemble de propositions et dont je sais qu'il retient tout particulièrement votre attention.

Le Gouvernement a veillé à ce que ce projet de loi prévoit expressément les ressources dont bénéficieront les communautés de villes et les communautés de communes : ces ressources seront, pour une part, d'origine fiscale et, pour une autre part, constituées de dotations de l'Etat.

J'évoquerai tout d'abord les ressources fiscales. Il a paru opportun au Gouvernement de distinguer le régime applicable aux communautés de communes de celui retenu pour les communautés de villes : il y a en effet une grande diversité de situations entre les agglomérations urbaines et les communes rurales. Vouloir mettre en œuvre le même dispositif dans les deux cas, c'était probablement se condamner à l'échec ou à mettre sur pied un système inadapté.

Les communautés de communes bénéficieront toutes d'une fiscalité propre et percevront ainsi le produit de taxes additionnelles aux quatre taxes locales.

Elles auront en outre la faculté d'instituer un taux unique de taxe professionnelle dans le périmètre constitué par les zones d'activité économique situées sur leur territoire, qu'elles créeront et dont elles assureront la gestion.

Je me permets d'insister sur l'importance de cette disposition. Il aurait été en effet irréaliste de vouloir imposer un taux unique de taxe professionnelle sur l'ensemble du territoire d'une communauté de communes. En revanche, il est très opportun que puisse être fixé un certain taux pour une zone d'activités gérée par la communauté de communes, lequel taux n'aura pas forcément de répercussion sur l'ensemble des commerçants et des artisans de nos villages et de nos communes, petites et moyennes, qui assurent la pérennité de ce tissu rural auquel nous sommes tous profondément attachés.

Il faut noter que la communauté de communes pourra percevoir le produit de la taxe professionnelle sur l'ensemble de son périmètre, si toutefois son conseil en décide ainsi à la majorité des trois quarts.

M. René Régnault. Cela va dans le bon sens !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le projet de loi prévoit, d'autre part, un dispositif d'unification progressive des taux sur une durée maximale de dix ans.

Vous avez pu remarquer que ce dispositif, qui a été largement amendé par l'Assemblée nationale, était relativement complexe. Cette complexité est nécessaire si l'on veut tenir compte des réalités et n'imposer en aucun cas à une commune un saut brutal du volume de la taxe professionnelle prélevée à la faveur du changement de forme de coopération intercommunale ou de la mise en œuvre d'une communauté de communes.

Les communautés de villes, quant à elles, percevront nécessairement en lieu et place des communes membres le produit de la taxe professionnelle sur l'ensemble du territoire de l'agglomération.

Je me permets d'insister, mesdames, messieurs les sénateurs, sur le fait qu'il s'agit d'une disposition particulièrement novatrice. Combien de fois avons-nous entendu souhaiter l'unification des taux de taxe professionnelle à l'intérieur d'une même zone urbaine !

M. René Régnault. C'est vrai !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Au sein du périmètre communautaire, les activités économiques pourront ainsi se développer dans un contexte évitant les disparités. Ces disparités étaient auparavant induites par des différences, souvent injustifiées, au sein de la même agglomération urbaine, à quelques centaines de mètres de distance, entre les taux de taxe professionnelle.

Ces disparités, sources d'inégalités souvent choquantes, sont, nous le savons bien, de plus en plus mal supportées par les entreprises, qui y voient un facteur de distorsions de concurrence.

Le mécanisme d'unification des taux sur une période maximale de dix ans, auquel je faisais référence voilà un instant pour les communautés de communes, sera également applicable aux communautés de villes, exactement dans les mêmes conditions.

La perte, par les communes membres, d'une partie de leur pouvoir fiscal sera atténuée par la mise en place, à leur profit, d'un dispositif de redistribution de la taxe professionnelle perçue par la communauté de villes.

En effet, la communauté versera à chaque commune membre une attribution de compensation égale au produit de la taxe professionnelle perçue par elle l'année précédant la création de la communauté de villes, diminué du coût net des charges transférées tel qu'il aura été établi par une commission locale d'évaluation des transferts composée d'au moins un représentant du conseil municipal de chacune des communes concernées.

M. René-Georges Laurin. C'est d'une grande simplicité !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Après soustraction des attributions de compensation, le conseil de communauté procédera à un prélèvement sur le produit global de la taxe professionnelle, afin d'assurer le financement des charges qui lui auront été transférées.

Ce prélèvement ne pourra être supérieur au coût réel des charges assumées par la communauté, ce coût étant constaté par la commission locale d'évaluation des transferts.

Le solde restant disponible sur le produit de la taxe professionnelle, à la suite du versement aux communes des attributions de compensation et du prélèvement destiné à financer les charges transférées, constituera une dotation de solidarité communautaire.

Les critères de répartition de cette dotation entre les communes membres seront fixés librement par le conseil de communauté.

Ces critères pourront être les suivants : la population, le revenu imposable par habitant, l'effort fiscal par habitant, l'accroissement des bases de taxe professionnelle, le nombre des logements locatifs aidés, le nombre d'élèves scolarisables, ainsi que tout autre qui apparaîtra opportun.

M. René-Georges Laurin. Où est la liberté des communes ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Ce système, monsieur le sénateur, peut sembler complexe. Mais je voudrais rappeler que, s'agissant de la liberté des communes, il n'y a aucune différence entre le dispositif proposé et la procédure mise en œuvre par les Sivom ou les districts.

Pour ce qui est de l'unification de la taxe professionnelle qu'il, elle, constitue un nouveau état par rapport à ce qui existe, deux solutions étaient envisageables.

On pouvait proposer un système parfaitement irréaliste qui aurait permis l'application rapide d'un nouveau dispositif ; cela aurait entraîné des sauts très brusques du montant de la taxe professionnelle prélevée dans une commune.

M. René-Georges Laurin. C'est inexact !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. La voie du réalisme consistait à progresser de manière pragmatique, par étapes, de manière à parvenir à un lissage progressif des taux et à s'engager pas à pas dans la voie de l'unification de la taxe professionnelle.

J'appelle votre attention sur les risques que nous prendrions à proposer un système d'unification de la taxe professionnelle dont l'application serait brusque et sans aucune transition.

J'ajoute que les dispositions relatives à la taxe professionnelle sont applicables - il s'agit là d'une mesure importante, dont j'ai eu l'occasion de parler, voilà quelques heures seulement, à l'assemblée des présidents de districts - aux communautés urbaines et aux districts à fiscalité propre qui ont choisi d'inscrire parmi leurs compétences l'urbanisme prévisionnel et l'action économique.

Ainsi, les dispositions qui vous sont proposées constituent des novations - communautés de villes, communautés de communes - mais elles offrent aussi - je sais que vous serez attentifs à ce point - aux districts des possibilités d'amélioration non négligeables.

Ce dispositif fiscal a pour objet d'assurer aux communautés de villes et aux communautés de communes les ressources propres nécessaires à l'exercice de leurs compétences. Il doit aussi corriger les distorsions de taux de taxe professionnelle et favoriser ainsi une répartition plus équilibrée des implantations économiques aussi bien dans les agglomérations urbaines qu'en milieu rural.

Les conséquences de ce dispositif fiscal, j'en suis persuadé, seront importantes pour l'aménagement du territoire de notre pays.

J'en viens maintenant aux dotations de l'Etat. Elles ont pour objet d'encourager les communes à utiliser les cadres de coopération mis à leur disposition par le texte.

Dans la mesure où le projet de loi leur confère une fiscalité propre, les communautés de villes et les communautés de communes, à l'instar des communautés urbaines et des districts à fiscalité propre, bénéficieront de la dotation globale de fonctionnement.

Chaque communauté recevra une dotation de base, égale au produit d'une attribution moyenne par habitant par la population totale des communes regroupées, et une dotation de péréquation, déterminée en fonction du potentiel fiscal du groupement.

Pour la première année d'application de la loi, le montant des sommes affectées à la D.G.F. des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre ne pourra être inférieur à 2 500 millions de francs. Il sera donc en progression par rapport à 1991, puisqu'il atteint cette année 2 025 millions de francs.

Pour les années ultérieures, ce montant évoluera comme celui de la D.G.F. des communes.

J'attire votre attention sur le fait qu'il ne s'agit pas, contrairement à ce qui a pu être dit, d'une ponction sur des communes au profit de groupements de communes, car les groupements de communes font partie des communes. Dès lors qu'il y a une nouvelle organisation, il est logique que la répartition de la D.G.F. prenne en compte cette nouvelle organisation. (*Exclamations sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

Par ailleurs, j'appelle votre attention sur le fait que les groupements de communes à fiscalité propre, quel que soit leur statut, bénéficieront d'une D.G.F. l'année même de leur création. (*Très bien ! sur les travées socialistes.*)

Une telle disposition avait été si souvent demandée que vous ne pouvez pas, j'en suis certain, ne pas vous réjouir du fait qu'elle soit enfin inscrite dans un projet de loi. (*Applaudissements sur les travées socialistes. - Protestations 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. Henri Collard. Et les autres communes ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. J'ai parlé, monsieur le sénateur, de l'ensemble des groupements de communes !

Aux termes des dispositions actuellement en vigueur, ces groupements ne reçoivent la D.G.F. qu'à compter de leur deuxième année de fonctionnement, compte tenu de la nécessité de connaître les données fiscales indispensables pour procéder à la répartition.

Dans le même temps, les communautés de villes et les communautés de communes bénéficieront des attributions du fonds de compensation pour la T.V.A. l'année même de la réalisation des dépenses éligibles ; elles ne seront donc pas soumises au décalage de deux ans prévu par le droit commun. Il s'agira d'une incitation forte pour soutenir ces nouvelles formes de coopération intercommunale.

Enfin, ces communautés percevront la dotation globale d'équipement au même titre que tout autre groupement de communes.

J'en viens, mesdames, messieurs les sénateurs, aux dispositions finales du projet de loi, qui concernent la coopération décentralisée.

Cette notion, qui recouvre l'action extérieure des collectivités territoriales, était encore vague et imprécise il y a une dizaine d'années.

Longtemps limitée aux seuls jumelages, cette forme de coopération entre les collectivités françaises et étrangères connaît depuis peu, vous le savez tous, un développement considérable.

Les contacts ainsi noués se multiplient et les objectifs poursuivis se diversifient sans cesse, dans les domaines les plus divers.

Face à ces aspirations et à cette réalité, le cadre juridique français n'est plus adapté. Il se révèle trop limitatif.

En subordonnant l'établissement de « rapports de voisinage » ou de « contacts réguliers » à la conclusion d'accords interétatiques ou à l'autorisation du Gouvernement, la législation actuelle apparaît en retrait par rapport à celle de nos partenaires européens. Par ailleurs, le nécessaire accord *a priori* de l'Etat s'avère en contradiction avec le principe désormais reconnu de la libre administration des collectivités locales.

Le projet de loi entend se placer dans une perspective d'ouverture raisonnée de la capacité des collectivités françaises à contracter avec leurs homologues étrangers.

La modernisation de la législation vise donc à autoriser toutes les collectivités locales à conclure des conventions avec des collectivités étrangères, dans la limite de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.

Conscient de l'ampleur de ce mouvement en faveur du renforcement des liens entre collectivités françaises et étrangères, le Gouvernement envisage par ailleurs d'instituer une commission nationale de la coopération décentralisée, organisme consultatif paritaire qui aura pour mission de favoriser la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de coopération internationale.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je sais que votre assemblée est particulièrement attentive à tout ce qui concerne notre organisation territoriale et le fonctionnement des collectivités locales. La qualité du travail accompli par vos commissions en témoigne, et je tiens à remercier tout particulièrement MM. Graziani et Girod, vos rapporteurs, pour la qualité et l'intérêt des rapports qu'ils ont rédigés.

J'ai également en mémoire le rapport très approfondi et très documenté de la commission d'évaluation de la décentralisation des présidents Pasqua et Hoeffel.

Le rôle dévolu aux collectivités locales est, vous le savez, essentiel : celles-ci constituent le pivot du développement local. Elles auront désormais un interlocuteur sur place - en la personne du préfet - capable de décider sans en référer systématiquement à Paris.

Au bout du compte, ce texte n'oppose pas l'Etat et les collectivités locales. J'ai toujours été convaincu que la décentralisation devait aller de pair avec la déconcentration...

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. ... et qu'elle n'avait pas pour corollaire l'affaiblissement des pouvoirs de l'Etat. Elle ne pourrait s'opposer qu'à un Etat ankylosé, qui, de ce fait, n'aurait plus l'efficacité nécessaire.

M. René Rognault. Très bien !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Il faut donc toujours préciser le rôle et les prérogatives de chacun.

En même temps, il faut avancer vers une meilleure coopération - intercommunale notamment - qui soit non seulement fondée sur la liberté des communes et des collectivités, mais aussi tournée vers un dispositif plus efficace pour relever les nombreux défis auxquels elles doivent faire face : défis économiques, défis relatifs à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement, à la construction européenne. Nous ne pouvons, en effet, nous contenter du *statu quo* en la matière.

La décentralisation, en 1982, a été un grand moment, mais elle a surtout constitué une importante démarche, à laquelle je vous sais très attentifs, mesdames, messieurs les sénateurs. Il vous est proposé aujourd'hui de poursuivre cette démarche, dans le double souci d'approfondir les possibilités d'initiative de nos collectivités et d'atteindre une plus grande efficacité pour relever les défis auxquels notre pays est aujourd'hui confronté. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Bury, rapporteur du Conseil économique et social, à qui je souhaite la bienvenue dans cet hémicycle.

M. Jean-Claude Bury, premier vice-président de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, en remplacement de M. Alex Raymond, rapporteur du Conseil économique et social. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mesdames, messieurs les sénateurs, par lettre en date du 5 juin 1990, Mme le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social d'une demande d'avis sur « l'avant-projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République ».

La section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, à qui a été confiée la préparation de cet avis, a désigné M. Raymond comme rapporteur.

Je dois cependant aujourd'hui excuser ce dernier, qui, en ce moment même, est chargé de présenter à l'assemblée plénière du Conseil économique et social un autre avis sur « la décentralisation et la répartition des compétences entre les collectivités territoriales », ainsi que M. Arrighi de Casanova, qui est, lui aussi, contraint, en sa qualité de président de la section, de suivre les débats du Conseil économique et social.

C'est donc en ma qualité de premier vice-président de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire que j'interviens maintenant devant vous.

L'avis du Conseil économique et social a été adopté le 20 juin 1990, par 112 voix contre 16 et 50 abstentions. Ensuite, le projet de loi ayant été adopté par le conseil des ministres le 1^{er} août 1990, M. Raymond a été chargé de faire une analyse comparative entre l'avant-projet et le projet.

C'est cette analyse que j'ai pour mission de vous présenter.

A l'issue de la première lecture à l'Assemblée nationale, en avril 1991, bien des passages de ce projet ont été modifiés. Or, ma mission devant se borner à vous donner lecture de l'analyse précitée de septembre 1990, elle pourrait paraître dépassée ou mal adaptée, mais vous pourriez, mesdames, messieurs les sénateurs, vous inspirer, je l'espère, de nos réflexions pour vos débats.

Quelle était, donc, la teneur du texte de l'époque ?

Tout d'abord, l'exposé des motifs du projet ne figurait pas dans l'avant-projet, ce qu'avait du reste regretté le Conseil économique et social.

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

Le projet dispose ainsi que « l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat », et qu'elle est organisée, notamment, « de manière à permettre la libre administration des collectivités territoriales ».

Cette évolution correspond à l'esprit des remarques émises par le Conseil économique et social.

Le titre I^{er}, qui traite de l'organisation territoriale de l'Etat, ne connaît guère de changements majeurs par rapport à l'avant-projet.

Les souhaits du Conseil économique et social portant sur l'éclaircissement des compétences respectives de l'échelon central et de l'échelon déconcentré et sur la possibilité de saisine du comité économique et social régional par le préfet de région n'ont pas été suivis.

D'autre part, le « rapport d'évaluation » des mesures prévues au titre I^{er} est devenu un simple « rapport sur la répartition des attributions et les transferts intervenus », la notion d'évaluation ayant ainsi disparu.

J'en viens au titre II, qui traite de la démocratie locale.

Pour ce qui est de l'insertion dans la presse locale des délibérations autorisant les interventions économiques, le contenu de l'information à fournir n'a pas été précisé, contrairement à ce qu'aurait souhaité le Conseil économique et social. En revanche, la notion de « presse locale » est affinée : il s'agit désormais « d'un journal local diffusé » dans la collectivité concernée.

Les conditions de retransmission audiovisuelle des séances des conseils municipaux et généraux sont également précisées, comme l'avait souhaité le Conseil économique et social, en introduisant la notion de majorité absolue pour la réunion à huis clos des conseils municipaux et en indiquant que la retransmission s'effectue sans préjudice des pouvoirs

que le maire tient de l'article L. 121-6 du code des communes et le président du conseil général de l'article 29 de la loi du 10 août 1871.

Les modalités de consultation directe des populations à l'échelon local ont été peu modifiées, hormis le fait que le référendum peut être organisé à la demande « d'un quart des élus municipaux » au lieu d'un cinquième.

Le Conseil économique et social proposait d'étendre le champ de cette consultation aux questions sur lesquelles l'avis des communes est sollicité, ou encore de permettre aux futures communautés de communes et de villes de recourir à une telle consultation. Ces remarques n'ont pas été suivies, pas plus que sa proposition de présenter un rapport d'évaluation de ces consultations.

Alors que le Conseil économique et social demandait que certaines dispositions concernant les commissions consultatives soient précisées, le texte du projet est encore beaucoup plus vague que celui de l'avant-projet.

L'article 17 dispose ainsi : « Le conseil municipal peut créer des commissions consultatives comprenant des personnes qui n'appartiennent pas au conseil. »

« Il en fixe la composition. »

Toujours selon cet article : « Chaque commission est présidée par un membre du conseil municipal », alors que le Conseil économique et social avait suggéré que le président soit choisi parmi les membres non élus.

A l'article 18, l'extension de la consultation des comités économiques et sociaux régionaux par les conseils généraux ne s'est pas non plus concrétisée.

En revanche, l'article 19 tient compte des propositions du Conseil économique et social. Ainsi la référence à la politique de communication audiovisuelle et au développement des établissements d'enseignement supérieur a-t-elle été abandonnée.

En outre, le projet précise désormais que le décret en Conseil d'Etat fixant le nombre, les attributions, la composition et le fonctionnement des sections au sein des comités économiques et sociaux régionaux sera pris sur proposition de chaque comité économique social et régional.

En ce qui concerne la mise à disposition de la population de locaux communaux ou de certains services publics municipaux, aucun changement majeur n'est à noter, si ce n'est la référence au maintien de l'ordre public pour la détermination, par le maire, des conditions d'utilisation des locaux communaux.

Les souhaits émis par le Conseil économique et social sur ce point, à savoir la nécessité d'une délibération du conseil municipal, le remplacement du terme « associations » par l'expression « organismes à caractère associatif » et la possibilité d'étendre la mise à disposition à certains services publics nationaux, n'ont pas été repris dans le projet de loi.

S'agissant des droits des élus, le Conseil économique et social souhaitait simplement que le régime des questions orales au sein des assemblées locales soit organisé par leur règlement intérieur. Cette recommandation a été reprise dans le projet. En outre, le règlement intérieur peut désormais être établi par toute commune de plus de 3 500 habitants.

En ce qui concerne le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales, certaines dispositions de l'avant-projet qui tendaient à le renforcer n'ont pas été reprises.

En outre, le Conseil économique et social avait souhaité que les nouvelles dispositions applicables aux marchés publics le soient au-dessus du seuil prévu dans le code des marchés publics et que le délai de retour soit mentionné et bref : ces deux remarques n'ont pas été reprises dans le projet.

J'en viens à l'institut des collectivités territoriales et des services publics locaux, qui fait maintenant l'objet d'un titre particulier.

Sa création ne sera pas subordonnée au recensement préalable des organismes privés et publics qui permettent déjà aux représentants de l'Etat et des collectivités locales de travailler ensemble, comme l'avait suggéré le Conseil économique et social.

Comme l'avait recommandé le Conseil économique et social, la composition du conseil d'administration de l'institut est étendue aux représentants des fonctionnaires territoriaux et des associations d'usagers. J'insiste sur le souhait des

chambres de métiers d'être présentes au sein tant de l'institut que des commissions départementales de la coopération intercommunale.

En effet, les entreprises artisanales ne jouent un rôle efficace pour l'aménagement du territoire que si elles sont étroitement associées à la conception et à la mise en œuvre de projets réunissant les collectivités locales et tous les partenaires concernés.

Le titre III du projet de loi traite de la coopération locale. La coopération interrégionale fait l'objet du chapitre premier, qui s'intitule désormais : « De l'entente interrégionale ».

Ces « ententes » peuvent maintenant regrouper trois régions - l'Assemblée nationale a élevé ce chiffre à quatre - alors que, dans son avis, le Conseil économique et social avait insisté sur la nécessité de limiter l'association à deux régions.

« L'entente » est créée après avis des comités économiques et sociaux régionaux des régions concernées - article 37 - sans que les compétences de ces comités dans le cadre interrégional soient précisées. En revanche, l'Assemblée nationale a précisé les conditions de saisine de ces comités au sein de l'entente.

Quant à la possibilité, pour les ententes, de conclure avec l'Etat un contrat de développement des équipements de transports, non seulement elle n'a pas été étendue aux régions, comme le suggérait le Conseil, mais encore elle a été purement et simplement supprimée.

Les dispositions relatives à la modification des limites et des noms des régions n'ont pas subi de changement notable. L'accord préalable des intéressés en cas de transfert du chef-lieu d'une région n'est toujours pas requis, contrairement à ce que nous avons proposé. Les dispositions relatives à la modification des circonscriptions territoriales des départements ont, pour leur part, été abandonnées.

Si une procédure de dissolution de l'entente est désormais prévue - ce qu'avait souhaité le Conseil économique et social - il n'apparaît cependant pas que l'entente soit une phase transitoire devant déboucher, à court terme, sur une dissolution ou sur une fusion, point sur lequel le Conseil avait pourtant insisté.

Dans le projet, un chapitre entier est consacré à la concertation relative à la coopération intercommunale, qui devient permanente. Le principe de libre volonté des communes y est réaffirmé et le développement économique local et l'aménagement équilibré de l'espace y sont nettement mentionnés. Le rôle de la commission départementale de coopération intercommunale est, en outre, développé et précisé.

La proposition de créer une communauté n'aboutit que si les conseils municipaux des communes, dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée par le projet - s'il en existe - sont favorables à ce projet.

Toujours en ce qui concerne les communautés de communes, trois groupes de compétences sont définis - l'Assemblée nationale en a défini quatre ; ils sont plus vastes et plus précis que les quatre groupes de l'avant-projet. Cependant, la communauté ne peut en exercer que deux.

Il en est de même pour les communautés de villes, qui peuvent n'exercer que trois des quatre groupes de compétences définis par le projet de loi, alors que l'avant-projet définissait six groupes. L'Assemblée nationale en définit cinq.

S'agissant des rapports entre les communautés des communes et les syndicats intercommunaux, point sur lequel le Conseil économique et social avait attiré l'attention du Gouvernement et qui faisait défaut dans la première mouture, le projet de loi apporte une réponse partielle.

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

Il est indiqué par ailleurs : « Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles peuvent être dévolues à une communauté de communes les compétences exercées antérieurement par un syndicat de communes ou un district, inclus en tout ou en partie dans le périmètre de la communauté en englobant celle-ci. » Les communautés de villes font l'objet de dispositions identiques.

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

Par ailleurs, les dispositions précédentes ne s'appliquent pas aux départements de la région d'Ile-de-France.

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

Dans le projet de loi, les communautés de communes bénéficient de plein droit d'une fiscalité propre, additionnelle aux quatre taxes locales, ce qui n'était qu'une possibilité dans l'avant-projet.

En outre, la notion de zone d'activités économiques est réduite : une telle zone pourra se situer sur le territoire d'une seule commune.

Les communautés de villes perçoivent, pour leur part, la taxe professionnelle dans une limite plafonnée à 50 p. 100 de son montant total, selon l'article 57, et suivant un rythme progressif qui sera de 10 p. 100 la première année, de 20 p. 100 la deuxième et qui atteindra 50 p. 100 la cinquième année. Les communautés de villes peuvent également percevoir des taxes additionnelles aux trois autres taxes locales. Ces dispositions du projet de loi ont, du reste, largement été modifiées par l'Assemblée nationale.

Le Conseil économique et social avait souhaité que les communautés de communes et de villes bénéficient des mêmes dispositions fiscales, ce qui n'était pas prévu explicitement dans le projet de loi, qui, toutefois, en laisse en grande partie la possibilité dans les faits. Par ailleurs, le projet de loi ne comporte, non plus que l'avant-projet, aucune disposition fiscale spécifique pour les ententes des régions.

L'institution d'un plafond de prélèvement de la taxe professionnelle marque la volonté, conforme aux souhaits du Conseil économique et social, que la création d'un nouvel échelon de décision se traduise non pas par une augmentation de la pression fiscale, mais plutôt par une meilleure utilisation des ressources existantes.

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

Pour le titre IV, qui traite de la coopération décentralisée, l'intitulé n'a pas été modifié selon la suggestion du Conseil, qui avait proposé de baptiser ce titre : « De la coopération internationale des collectivités ».

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

Enfin, les compétences de la commission nationale de la coopération décentralisée sont précisées, notamment en ce qui concerne le cadre des capacités d'intervention des collectivités locales dans leur coopération extérieure, ce qui répond aux préoccupations du Conseil.

De même, conformément aux recommandations du Conseil, les modalités de composition et de fonctionnement de cette commission sont mentionnées et renvoyées à un décret en Conseil d'Etat, alors qu'elles avaient été ignorées dans le projet de loi.

Ainsi s'analyse le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, au regard de l'avis du Conseil économique et social en date du 20 juin 1991. Je n'ai ajouté qu'une comparaison entre l'avant-projet et le projet de loi sorti le 1^{er} août 1991. J'avais le devoir, mesdames, messieurs les sénateurs, de vous rapporter mot pour mot l'avis du Conseil. Je vous remercie de votre attention. *(Applaudissements.)*

M. le président. Monsieur le président, le Sénat vous remercie de lui avoir fait part des observations du Conseil économique et social sur le projet de loi dont nous discutons aujourd'hui.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, dans le célèbre *Dictionnaire de la conversation, par une assemblée de savants et de gens de lettres*, publié en 1861 en dix-neuf volumes, on peut lire la définition suivante : « Décentralisation : opération réparatrice par laquelle un gouvernement serait amené à la seule action qu'il doit exercer, et cesserait d'intervenir dans les affaires qui peuvent être faites sans lui beaucoup mieux, ou tout au moins aussi bien que lorsqu'il s'en mêle. »

Dans une étude récente, François Bloch-Lainé, de son côté, proposait cet objectif à l'indispensable adaptation des structures de l'Etat aux acquis de la décentralisation, c'est-à-dire à la modernisation de l'administration territoriale de la République : « Plus de muscle, moins de graisse. »

Il est troublant de rapprocher aujourd'hui cette définition et cet objectif. L'une semble porteuse des principes fondamentaux du bon gouvernement des nations, dans la perfection un peu surannée d'une langue, d'un style et d'une époque ; l'autre se veut l'expression moderne, ramassée, efficace de la sagesse d'un grand serviteur de l'Etat.

Mais l'une et l'autre expriment, à travers le temps, le même besoin, la même ambition fondamentale : une meilleure efficacité de l'action publique au service des citoyens. Enfin, l'une comme l'autre traduisent la vraie dimension de la décentralisation, en soulignant qu'elle est avant tout une réforme de l'Etat et, au-delà encore, un projet politique.

Il y a plus de vingt ans, le général de Gaulle avait eu, le premier, la prescience de l'urgence de ce nouvel élan, et voilà près de dix ans déjà que le mouvement de décentralisation a été engagé.

Beaucoup, alors, redoutaient une remise en cause, une désstabilisation, un amoindrissement de l'autorité de l'Etat, voire une désagrégation de la nation ; aujourd'hui, un très large consensus existe sur cette réforme dont tous les sondages montrent qu'elle est plébiscitée par l'ensemble des Français.

Ce consensus est un fait, il est aussi un bienfait, car la nation doit être soudée, au-delà des clivages et des sensibilités politiques, sur les institutions de la République.

Mais ce consensus ne doit pas, ne peut pas se transformer en conservatisme, car la décentralisation est elle-même un processus, une dynamique.

Cette dynamique met aujourd'hui en déséquilibre notre système politico-administratif et institutionnel parce qu'elle joue le rôle de révélateur de ses archaïsmes et de ses dysfonctionnements. Simultanément, elle souligne l'absence d'une réelle volonté politique de corriger en profondeur ces dysfonctionnements, c'est-à-dire d'assumer la logique politique de poursuite de la décentralisation.

De toilettes en avancées précautionneuses, la décentralisation est ainsi en attente d'un véritable second souffle.

Ces dernières années, les collectivités territoriales ont su assumer leurs nouvelles responsabilités. Elles ont fait la preuve de leur capacité à apporter des réponses plus rapides, plus « proches », mieux adaptées aux attentes quotidiennes de nos concitoyens ; elles ont exercé ces responsabilités nouvelles dans des conditions difficiles, dues notamment à l'insuffisante compensation financière des compétences transférées par l'Etat ; elles ont géré avec rigueur, alors même qu'elles doivent faire face à des demandes sociales accrues et qu'elles interviennent désormais dans tous les grands domaines de la vie des Français, des transports à l'école, de l'action sociale à la culture ou à l'environnement.

Mais elles doivent gérer de plus en plus, dans la confusion et la lourdeur, la somme des dysfonctionnements que génère inéluctablement l'inachèvement du processus de décentralisation.

Ce second souffle, si nécessaire, force est bien de constater que nous l'attendons encore. Nous ne voyons, depuis des années, que de nouvelles charges et procédures administratives qui verdoient, tandis que poudroient les intentions et les projets hélas ! trop rarement suivis d'effets.

Alors que la France est le pays d'Europe dont l'organisation territoriale cumule le plus de handicaps, la décentralisation demeure en panne, et nous devrions sans doute attendre longtemps encore ce vaste débat, dont on souhaiterait volontiers qu'il soit « fracassant », pourvu qu'il existe !

Tel n'est pas le cas, et je suis sûr, à regret, de traduire le sentiment non seulement de la Haute Assemblée mais aussi de très nombreux élus appartenant aux formations politiques les plus diverses, en exprimant notre déception à l'examen du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République.

Non que ce texte soit exempt de toute portée. Les élus sont unanimes à réclamer, depuis des années, une réelle déconcentration, c'est-à-dire une adaptation de la représentation territoriale de l'Etat aux acquis de la décentralisation ; ils sont unanimes à souhaiter et nombreux, déjà, à pratiquer une plus grande démocratisation de la vie locale ; ils sont unanimes à souhaiter des incitations efficaces à une coopération locale qui doit être non la négation mais l'optimisation du principe de libre administration des collectivités.

Toutefois, ils sont également unanimes à souhaiter une clarification des compétences, un allègement des procédures et une poursuite de la décentralisation dans un souci de transparence, de clarté, de modernisation et de renforcement de l'efficacité des fonctions publiques.

Ils attendaient du muscle, ils ont de la graisse : beaucoup de dispositions qui se contentent d'entériner des pratiques déjà existantes et dont la formalisation peut être source de contraintes nouvelles ; d'autres dont on peut s'interroger sur l'utilité de leur inscription dans un texte législatif ; un renouveau de la coopération locale envisagé dans l'empilement de structures anciennes et nouvelles.

Cette déception doit cependant, me semble-t-il, être dépassée, car il est urgent de répondre à l'attente des élus, et il est urgent d'avancer.

C'est pourquoi, mes chers collègues, la commission des lois de la Haute Assemblée a poursuivi trois objectifs essentiels : d'abord, améliorer le texte voté en première lecture par l'Assemblée nationale, dans un souci de cohérence, de réalisme, de rigueur et de plus grande souplesse, en évitant notamment toutes les dispositions qui tendraient à enserrer la responsabilité des élus dans d'inutiles contraintes ou à créer de nouvelles strates administratives ; ensuite, proposer, sur le plan des principes, une première clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités locales ; jeter, enfin, les bases d'une nouvelle avancée de la décentralisation, en transférant aux régions les moyens d'exercer de nouvelles compétences concernant les établissements d'enseignement supérieur.

La commission des lois a trop déploré, par le passé, que la déconcentration n'ait pas suivi la décentralisation pour ne pas se réjouir de la bonne volonté affirmée aujourd'hui par le Gouvernement. Elle s'interroge, cependant, sur les motifs qui conduisent ce dernier à solliciter l'intervention du législateur dans un domaine qui relève du pouvoir réglementaire.

Certes, rien n'empêche le législateur d'intervenir dans une matière réglementaire puisque le Gouvernement non seulement ne s'y oppose pas, mais même l'y invite. Encore faut-il que le législateur perçoive un intérêt à empiéter sur le domaine réglementaire.

Quel besoin y a-t-il d'une consécration législative qui interviendra dans six mois, voire plus, pour procéder à la nouvelle répartition des missions ?

M. Bernard Barbier. Très bien !

M. Paul Graziani, rapporteur. L'inscription de ce principe dans la loi est non seulement inutile, mais il est même de nature à retarder l'engagement du processus.

De même, est-il bien nécessaire de reporter jusqu'après la promulgation de la loi la sortie du décret en Conseil d'Etat portant charte de la déconcentration ?

Le législateur peut, certes, accepter de consacrer quelques principes incontestables et donner ainsi un satisfecit au Gouvernement. L'essentiel reste cependant que le Gouvernement se donne les moyens d'engager véritablement la déconcentration, en augmentant sensiblement les crédits déconcentrés et en effectuant les transferts de personnel nécessaires des administrations centrales aux services extérieurs. On ne peut qu'être sceptique à cet égard.

M. Marc Lauriol. Oh oui !

M. Paul Graziani, rapporteur. Au mieux pourra-t-on peut-être constater un renforcement des effectifs des services extérieurs, mais il est douteux qu'il s'accompagne d'un « dégraissage » correspondant des administrations centrales.

M. Marc Lauriol. Et voilà !

M. Paul Graziani, rapporteur. La commission des lois a donc décidé la suppression de toutes les dispositions du titre I^{er} dont l'inscription dans la loi peut retarder la mise en œuvre du processus de déconcentration, qui est de la seule responsabilité du Gouvernement.

M. Henri de Raincourt. Bravo !

M. Paul Graziani, rapporteur. En revanche, elle a décidé de se prononcer sur une mesure qui peut ne pas être sans incidence directe sur les collectivités locales : le renforcement du rôle de la représentation territoriale de l'Etat au niveau de la région par la reconnaissance au préfet de région d'un pouvoir de direction sur les préfets de département pour la mise en œuvre de la politique nationale en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire.

Elle a admis ce principe, car elle estime qu'une véritable déconcentration suppose que les élus locaux puissent dialoguer avec des interlocuteurs responsables, capables d'engager l'Etat.

Cela étant, la commission des lois reste parfaitement consciente de la portée très limitée de cette approbation, le Gouvernement pouvant, quelle que soit la décision définitive du Parlement sur ce point, organiser comme bon lui semble l'administration territoriale de l'Etat.

La commission a également complété le titre I^{er} pour placer les préfets sous l'autorité directe du Premier ministre, dans le souci d'affirmer leur vocation interministérielle. Cette innovation essentielle, loin d'être un gadget, est dans la logique de la déconcentration et ouvre une interrogation - nous ne pourrions pas l'éviter dans les années à venir - sur la vocation du ministère de l'intérieur dans un Etat décentralisé.

Quel que soit l'intérêt de certaines des mesures contenues dans le titre II du projet de loi, elles ne fondent pas la démocratie locale ; elles y contribuent, simplement, car le fondement essentiel de la démocratie locale est et demeure l'élection des assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

La plupart des dispositions contenues dans ce titre ne constituent, en fait, que la formalisation législative de pratiques assez largement répandues.

La commission des lois n'a inscrit dans la loi les mesures proposées que si la pratique actuelle comporte un risque de dérive ou si cette formalisation n'introduit pas de rigidités excessives. C'est pourquoi, notamment, elle a décidé de n'appliquer les mesures retenues que dans les communes de 10 000 habitants et plus.

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Paul Graziani, rapporteur. Enfin, la commission a tenu à éviter que les mesures de démocratie qu'il lui est apparu nécessaire de retenir pour les plus grandes communes ne puissent être perverties et utilisées à des fins de déstabilisation des majorités portées à la tête des collectivités locales par le suffrage universel.

En conséquence de ces principes, la commission a approuvé toutes les dispositions qui peuvent contribuer à assurer une certaine « transparence », telles l'organisation d'un débat sur les orientations budgétaires et la mise à disposition du public de diverses informations relatives à la situation financière de la collectivité en annexe aux documents budgétaires.

Dans le même esprit, on peut se réjouir, dans le titre II, de l'amorce d'une évolution vers une présentation consolidée des comptes des collectivités locales et de la prise de conscience de la nécessité de considérer tous les engagements extérieurs des collectivités pour apprécier leur situation financière et leur gestion.

La commission a retenu toutes celles des mesures relatives aux droits des élus locaux qui paraissent de nature à améliorer leur information sans engendrer de contraintes excessives : allongement modéré des délais de convocation et envoi d'une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération.

Il lui est également apparu souhaitable de prévoir dans la loi une procédure de consultation des électeurs. Il s'agit, certes, d'une pratique fréquente, en l'absence de tout texte, mais laisser inorganisées ces consultations comporte un risque de dérive, et l'on a pu constater que certaines consultations locales ont porté sur des sujets ne relevant en aucun

cas de la compétence des communes. Toutefois, il convient de ne pas ouvrir la voie à un harcèlement de l'exécutif élu de la collectivité par une minorité.

C'est pourquoi la commission entend réserver au maire seul l'initiative en la matière.

M. Yves Guéna. Très bien !

M. Paul Graziani, rapporteur. En revanche, la commission a rejeté toutes les mesures inutiles, soit qu'elles n'aient qu'une valeur d'affichage, comme la retransmission audiovisuelle des débats des assemblées délibérantes des collectivités locales, soit qu'elles substituent à des pratiques souples des procédures rigides ou des sources de contraintes permanentes pour les collectivités locales : comités consultatifs, commission consultative des usagers des services publics locaux, etc.

La commission des lois a également rejeté toute mesure de nature à mettre en péril la démocratie locale sous couvert de la renforcer. La défense des droits des élus minoritaires ne peut servir de prétexte pour soumettre l'action des élus majoritaires à un harcèlement continu des élus minoritaires, au risque de rendre impossible toute gestion cohérente et efficace.

C'est pourquoi la commission n'a pas admis l'instauration d'un droit des élus locaux à poser des questions orales, ce droit pouvant être utilisé et dévoyé par certains élus minoritaires pour accaparer l'ordre du jour des organes délibérants des collectivités territoriales.

Doivent également être rejetées les mesures qui conduisent à privilégier les élus minoritaires par rapport aux élus majoritaires. Il en est ainsi de la mise à disposition d'un local à la demande des élus minoritaires. Si un tel droit devait être reconnu, il devrait évidemment l'être au profit de tous les conseillers, qu'ils appartiennent à la majorité ou à la minorité, ce qui suscite des difficultés pratiques évidentes.

La généralisation des désignations à la proportionnelle que propose le Gouvernement dans ce projet de loi paraît également de nature à affaiblir la portée du choix majoritaire des électeurs - c'est le cas pour le bureau du conseil général ou celui du conseil régional - ou à défavoriser les élus de la majorité par rapport aux élus minoritaires - c'est le cas pour les commissions municipales, la proportionnelle pouvant avoir pour effet pervers d'envoyer un élu minoritaire siéger dans plusieurs commissions alors que certains élus de la majorité ne siégeront dans aucune - ou encore à introduire une politisation inutile - c'est le cas des centres d'action sociale.

Enfin, la commission des lois a supprimé une structure inutile : l'institut des collectivités territoriales et des services publics locaux dont les missions sont floues et qui risque d'entrer en concurrence avec le tissu associatif existant, déjà très riche.

M. Henri de Raincourt. Très bien !

M. Paul Graziani, rapporteur. S'il s'agissait - c'est sans doute souhaitable - de mettre sur pied un service de documentation et de statistiques sur les collectivités locales, il suffirait que le Gouvernement en décide ainsi et redéfinisse les missions de la direction générale des collectivités locales.

En revanche, il semble bien plus nécessaire d'affirmer la compétence du Parlement en la matière et donc d'instituer une délégation parlementaire de la décentralisation, qui remplirait ainsi, de manière permanente, le rôle qu'ont assumé les missions d'information successives créées par la Haute Assemblée, en affirmant la vocation de contrôle du Gouvernement qui constitue - ne l'oublions pas - l'une des missions essentielles du Parlement.

Quant au titre III du projet de loi, il a une toute autre portée puisqu'il tente de répondre à une nécessité : le développement de la coopération locale. Toutefois, les solutions retenues suscitent des critiques.

La question qui se pose est de savoir si nos régions sont à l'« échelle européenne » et s'il convient de s'engager dans un processus de coopération qui a pour finalité de préparer des regroupements de régions.

En effet, si les ententes interrégionales devaient constituer un simple mode de collaboration entre régions, leur utilité serait douteuse, les institutions d'utilité commune actuelles permettant déjà une coopération souple entre ces collectivités.

Il n'est concevable de créer un tel échelon supplémentaire d'administration territoriale que s'il s'agit d'une sorte de banc d'essai pour des fusions que l'on estimerait nécessaires pour que nos régions atteignent une échelle plus adaptée au sein de la Communauté économique européenne.

Telle n'est pas l'orientation définie par la commission. En effet, celle-ci considère qu'il n'existe pas une taille idéale pour les collectivités régionales au sein de la Communauté économique européenne. L'important n'est pas de tenter d'accroître l'étendue géographique de nos régions. Il faut tendre en l'espèce vers un optimum fonctionnel beaucoup plus que vers un optimum dimensionnel.

M. Marc Lauriol. Très bien ! Vous avez raison !

M. Paul Graziani, rapporteur. C'est pourquoi la commission des lois a décidé de ne pas s'engager dans un processus tendant à la fusion des régions françaises. Elle refuse donc de créer l'entente interrégionale ; celle-ci n'a de sens qu'en tant que première étape en vue d'un regroupement.

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Paul Graziani, rapporteur. La coopération ne peut être imposée - si ce n'est dans les conditions de majorité qualifiée actuellement en vigueur - mais il est nécessaire d'inciter les communes à réfléchir à la coopération, à prendre des initiatives et à se prononcer. Le motif de cette position est double : la coopération intercommunale est indispensable mais elle ne peut fonctionner que si elle repose sur le consentement des intéressés.

M. Marc Lauriol. Très bien ! Bravo !

M. Paul Graziani, rapporteur. Le projet de loi prévoit bien une procédure incitative à la coopération interrégionale, mais il envisage aussi le progrès de la coopération au travers de la création de deux nouvelles structures, la communauté de communes et la communauté de villes.

L'élaboration d'un schéma départemental de la coopération intercommunale par une commission départementale composée d'élus est susceptible de répondre à notre souci d'inciter suffisamment fortement, mais sans contrainte, les communes à la coopération, à condition toutefois que le dispositif du projet de loi soit aménagé.

Pour la commission des lois, la procédure d'élaboration du schéma doit être telle qu'elle conduise à la publication d'un schéma qui ne contienne que des propositions des communes ou des propositions ayant reçu l'accord des communes. L'objectif à atteindre n'est pas d'imposer des regroupements aux communes mais de les amener à prendre des initiatives ou à se prononcer sur des propositions, pour le cas où elles n'auraient pas d'elles-mêmes fait des propositions.

M. Marc Lauriol. Exactement !

M. Paul Graziani, rapporteur. A partir du moment où le schéma définitif, tel que nous le concevons, ne peut contenir que des propositions présentées ou approuvées par les communes, il est, selon nous, possible de demander aux communes de délibérer sur tous les projets de création ou de modification d'établissements publics de coopération inclus dans ledit schéma.

Alors que les communes ont déjà à leur disposition pour s'associer dans une structure de coopération les syndicats de communes, les districts et les communautés urbaines, sans compter les syndicats mixtes et les agglomérations nouvelles, le projet de loi prévoit la création de deux nouveaux établissements publics de coopération intercommunale : la communauté de communes et la communauté de villes.

L'intention initiale du Gouvernement était claire et elle avait le mérite de la cohérence : instituer les communautés de communes et les communautés de villes, mais faire table rase des formes actuelles de coopération.

Le projet de loi déposé à l'Assemblée nationale était déjà moins clair : maintien des structures actuelles, mais situation privilégiée des deux nouvelles structures.

Quant au texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, il est devenu franchement obscur ! En effet, l'examen à l'Assemblée nationale a tendu, avec l'accord du Gouvernement, à rapprocher, voire à assimiler, structures actuelles et structures nouvelles.

Certes l'assimilation, vous avez pu le constater, n'est pas totale et les régimes applicables aux communautés de communes et aux communautés de villes, d'une part, et les

statuts des districts et des communautés urbaines, d'autre part, divergent sur des points essentiels. On ne peut notamment manquer d'observer que le Gouvernement n'a pas totalement renoncé à privilégier les nouvelles structures. Ainsi, la seule mesure véritable d'incitation au regroupement, à savoir la prise en considération, au titre d'un fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée des dépenses d'investissement afférentes à l'exercice en cours, reste réservée au profit des communautés de villes et des communautés de communes.

Le projet de loi, tel qu'il nous est transmis, est donc foncièrement ambigu. Il appartient donc à la Haute Assemblée de trancher. Comme il serait absurde de bouleverser la carte actuelle de la coopération intercommunale en supprimant les syndicats, les districts et les communautés urbaines actuels, il ne reste alors qu'à supprimer les communautés de communes et les communautés de villes, faute de quoi le système de coopération intercommunale serait totalement illisible et incohérent.

M. Bernard Barbier. Très bien !

M. Paul Graziani, rapporteur. En revanche, les dispositions du projet de loi relatives aux communautés de communes ou aux communautés de villes ne sont pas, en elles-mêmes, sans intérêt. Nombre d'entre elles peuvent être considérées comme des assouplissements nécessaires du fonctionnement d'un établissement public de coopération intercommunale.

En outre, le mérite du régime proposé pour les communautés de communes et les communautés de villes était de mettre l'accent sur des finalités de la coopération intercommunale, qui sont beaucoup moins explicitement indiquées dans le cas des communautés urbaines et surtout des districts, et qui sont l'aménagement de l'espace et le développement.

C'est pourquoi, si la commission refuse l'institution de nouvelles formes de coopération intercommunale, elle vous propose, mes chers collègues, en revanche, d'aménager les statuts des districts et des communautés urbaines en reprenant, notamment, certains assouplissements prévus par le projet de loi pour les communautés de communes et pour les communautés de villes.

M. Henri de Raincourt. Très bien !

M. Paul Graziani, rapporteur. Ce sont peut-être et surtout les lacunes du projet de loi qui démontrent qu'il ne répond guère à l'attente des collectivités locales qui souhaitent de nouvelles avancées de la décentralisation.

En effet, le projet de loi n'est pas de nature à satisfaire les deux demandes essentielles des élus locaux : l'institution d'un statut de l'élu et une clarification des compétences.

On peut se demander si la réforme attendue du statut de l'élu local ne contribuerait pas plus à renforcer la démocratie locale que la plupart des mesures, souvent superflues, prévues par le titre II du projet de loi.

N'est-il pas important pour la démocratie locale que les mandats électifs locaux soient exercés par ceux qui en sont investis dans des conditions matérielles simplement décentes et avec un niveau de formation qui leur permette de faire face à des responsabilités accrues ?

Il fut, un moment, envisagé d'intégrer le statut de l'élu local au présent projet de loi. Ce dernier y aurait certainement gagné en consistance et en intérêt.

Nous déplorons ce nouveau retard, mais nous n'avons pas pu envisager de compléter sur ce point le projet de loi pour des motifs évidents qui tiennent à la faible liberté d'initiative du Parlement en matière financière.

L'Etat, vous le savez, mes chers collègues, ne cesse de se décharger sur les collectivités locales du financement de ses missions, qu'il n'est plus capable d'assurer

M. Jacques Oudin. C'est exact !

M. Paul Graziani, rapporteur. C'est pourquoi il nous est apparu indispensable de proposer l'amorce d'une clarification des compétences dans un titre additionnel.

D'une part, il convient de revenir au principe simple mais fondamental des lois de décentralisation : « Qui paye décide ».

Pour mettre un terme aux transferts rampants de charges sans que l'Etat se départisse de son pouvoir de décision, nous demandons d'inscrire dans le projet de loi que toute

participation financière imposée par la loi aux collectivités locales à l'exercice d'une mission de l'Etat doit emporter transfert de compétences.

M. Pierre Louvot. Absolument !

M. Paul Graziani, rapporteur. D'autre part, un processus de décentralisation de l'enseignement supérieur doit être aujourd'hui engagé. Il s'agit, en effet, de l'un des domaines où les collectivités locales, notamment les régions et les départements, ont été le plus sollicitées et où elles ont été amenées à s'engager de plus en plus en raison de la conscience qu'elles ont de leurs responsabilités et de l'intérêt que représente un enseignement supérieur de qualité pour le développement du territoire qu'elles gèrent.

Il n'est pas tolérable que, dans cette situation, l'Etat, financièrement défaillant, ne cède pas une once de sa compétence.

M. Michel Crucis. Très bien !

M. Paul Graziani, rapporteur. Enfin, si les objectifs de formation des hommes - donc de lutte pour l'emploi - sont bien une priorité nationale, n'est-il pas temps de mobiliser l'ensemble des acteurs et de démultiplier à la base l'action de l'Etat ?

Les régions auraient donc la charge de la construction, de la reconstruction, de l'extension, des grosses réparations et du fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur, la pédagogie et le personnel restant de la compétence de l'Etat. Les régions acquerraient compétence pour établir, en concertation avec l'Etat, le schéma prévisionnel des formations des établissements d'enseignement supérieur de la région et pour déterminer, après accord avec les collectivités concernées par les projets situés sur leur territoire, le programme prévisionnel des investissements relatifs à ces établissements.

M. Guy Allouche. C'est cela !

M. Paul Graziani, rapporteur. Par ces propositions, mes chers collègues, nous entendons amorcer la clarification désormais nécessaire des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il ne s'agit que du début d'une entreprise qui devra être poursuivie dans d'autres domaines de compétences et qui devra aussi s'attacher à mieux définir les compétences de chacune des catégories de collectivités territoriales.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la décentralisation, qui doit être une grande ambition pour la France, n'est pleinement légitime que si elle concourt à une véritable optimisation de l'action publique. La dynamique qui a été engagée depuis dix ans mérite sans doute mieux que de prudentes et complexes avancées : une évaluation, une réflexion collective, un vaste débat politique, une ambition, un second souffle audacieux.

Le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, à l'évidence, ne constitue pas ce second souffle. Mais, aux termes des amendements que je vous propose, au nom de la commission des lois du Sénat, il peut concourir à une plus grande transparence de la gestion et de la démocratie locales, à une meilleure efficacité de l'« Etat » territorial, et à dynamiser les politiques locales de développement économique à travers des formules de coopération moins nombreuses et plus réalistes.

Je suis sûr, mes chers collègues, que la Haute Assemblée, grand conseil des collectivités locales, tirera le meilleur parti possible de ce texte, dans un souci que je crois, pour ma part, profondément politique, celui de permettre aux pouvoirs locaux issus de la décentralisation de mieux répondre encore à leur vocation et à leurs missions, au service des citoyens, c'est-à-dire, mes chers collègues, au service du bien commun. (Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.)

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

M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, nous sommes en présence d'un texte qui, pour une fois, n'est pas déposé en urgence. Ce n'est pas tellement fréquent. Nous sommes nombreux ici à penser qu'il aurait mieux valu que ce texte fût déposé, en premier, au Sénat.

Le fait qu'il ne soit pas déclaré d'urgence me permet de vous soumettre avec le sourire les réflexions que ce texte m'inspire globalement quant à l'éthique du Gouvernement durant sa préparation.

Pourquoi prendre ses responsabilités quand on peut les faire assumer, même anormalement, voire inconstitutionnellement, par d'autres ?

M. Marc Lauriol. Oui !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Pourquoi organiser de manière précise ce qu'il est plus facile de traiter sur le mode incantatoire ?

Enfin, pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ? (*Très bien ! sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

Le texte adopté par l'Assemblée nationale, qui est d'ailleurs assez différent de celui du Gouvernement, comporte, en ce qui concerne les dispositions financières et les dix-neuf articles dont s'est saisie pour avis la commission des finances, un certain nombre de dispositions qui, à l'analyse, relèvent peu ou prou de ces trois observations.

Ces dispositions concernent une meilleure maîtrise de la gestion et une meilleure information des citoyens sur la gestion, la création d'un fonds interrégional de compensation destiné à permettre aux régions dites riches d'aider les régions dites pauvres - nous retrouvons ici une préoccupation qui a fait l'objet de longs débats voilà peu de temps - une délimitation assez curieuse de la faculté de délibération des collectivités territoriales en matière d'aide financière et, enfin, le nouveau régime fiscal et financier des nouvelles organisations de coopération intercommunale.

Je citerai notamment la création d'une fiscalité additionnelle pour les communautés de communes, assortie de la possibilité d'une fiscalité de taxe professionnelle de zone, c'est-à-dire d'une égalisation des taux de taxe professionnelle pour les zones d'activités économiques créées ou gérées par les communautés de communes, l'obligation de taxe professionnelle unique pour les communautés de villes assortie d'un mécanisme de retour aux communes membres de cette communauté de villes en fonction des charges transférées en direction de la communauté, et d'un lissage dans le temps de l'harmonisation des taux de taxe professionnelle, la création d'une dotation de solidarité communautaire, dont M. le secrétaire d'Etat nous a dit tout à l'heure sans ambages qu'elle s'inspirait, dans son principe, d'un système de répartition qui est axé, en particulier, sur les logements locatifs aidés et qui rappelle ainsi un certain nombre de textes antérieurs.

Je citerai également l'extension de cette obligation de taxe professionnelle unique aux districts à fiscalité propre et aux communautés urbaines ayant compétence en matière d'urbanisme prévisionnel et de développement économique, la faculté d'option pour ce même régime de taxe professionnelle unique par le conseil de la communauté de communes statuant à la majorité des trois quarts pour passer du système de la fiscalité de taxe professionnelle de zones à la fiscalité de taxe professionnelle unique sur l'ensemble du territoire de la communauté.

Le tout est assorti de quelques mesures incitatives, sur lesquelles je reviendrai tout à l'heure, en matière de compensation de la T.V.A. et d'attribution de dotations au titre de la dotation globale de fonctionnement.

Voilà, très largement résumées, les dispositions prévues par le texte en ce qui concerne le régime fiscal et les incitations financières du nouveau dispositif de coopération intercommunale.

J'ajouterai la modification du seuil d'instauration du versement destiné aux transports en commun, prévu désormais pour les communes de 20 000 habitants et plus, et le relèvement de 0,25 p. 100 des taux d'assujettissement pour les communautés de communes et pour les communautés de villes.

Tel est le dispositif financier.

Tout d'abord, tant en ce qui concerne tant la clarté de l'information financière du citoyen, la souplesse dans le contrôle des opérations financières, que l'amélioration de l'éclairage des responsables sur la gestion des collectivités territoriales dont ils ont la charge, en particulier le renforcement du fonctionnement des chambres régionales des comptes, la commission des finances pense qu'il s'agit d'une préoccupation louable sous certaines réserves.

Il faut que la transparence financière, spécialement en ce qui concerne les prélèvements fiscaux opérés au détriment des contribuables d'une collectivité de base - une commune - soit complète, notamment pour tous les prélèvements fiscaux opérés, directement ou indirectement, par les organismes de coopération intercommunale auxquels appartient la commune en question.

En ce qui concerne le fonctionnement des chambres régionales des comptes, un certain nombre de dispositions ont été introduites par l'Assemblée nationale. Elles concernent, en particulier, le recrutement des experts auxquels ces chambres régionales des comptes peuvent avoir recours.

Alors que les experts privés sont prévus pour un certain nombre de dispositifs concernant l'évaluation du transfert des charges au sein d'une communauté de villes, l'Assemblée nationale a interdit le recours aux experts privés par les chambres régionales des comptes.

Cela paraît tout de même surprenant, surtout lorsqu'on sait qu'elles auront à juger les comptes des sociétés d'économie mixte exerçant des activités industrielles et commerciales et, par conséquent, relevant directement du champ d'action du secteur privé, à propos duquel les fonctionnaires, quelles que soient leurs compétences, ne sont pas nécessairement les plus aptes pour formuler des avis.

En outre, l'Assemblée nationale a prescrit qu'une chambre régionale des comptes ne peut avoir recours à un expert public que s'il n'exerce pas ses fonctions dans le ressort de la chambre concernée. Ainsi, l'expert n'aura pas connaissance de la situation dans laquelle se produisent les affaires sur lesquelles il aura à donner un avis.

Une autre disposition, louable en soi, est encore plus étonnante.

Un responsable de collectivité territoriale peut demander à la chambre régionale des comptes de formuler un certain nombre d'observations et de communiquer son avis sur l'état financier de sa collectivité.

Dès l'instant où la chambre régionale des comptes est saisie, non pas par un système normal d'autosaisine, mais par une demande d'un élu ou d'un préfet, les observations de la chambre régionale des comptes deviennent confidentielles et réservées exclusivement à celui qui en a formulé la demande.

Il suffirait donc à une personne qui a transgressé les règles normales de l'administration de demander un avis pour que, immédiatement, toutes observations publiques deviennent impossibles.

Si des adaptations du système de fonctionnement des chambres régionales des comptes lui semblent nécessaires, la commission des finances a souhaité éviter les anomalies que comporte le texte de l'Assemblée nationale.

Après cette série de dispositions, elle a examiné deux articles - l'article 46 bis et l'article 56 *quaterdecies* - qui nous semblent relever d'une déclaration incantatoire.

L'article 46 bis prévoit un fonds de compensation interrégional, dont, à notre sens, le caractère inconstitutionnel est évident, puisqu'il ne prescrit pas la manière dont on prélève les ressources financières et, encore moins, la manière dont on les répartit. Or, les récentes décisions du Conseil constitutionnel n'admettent ce genre de prélèvements que sous ces deux conditions.

Quant à l'article 56 *quaterdecies*, qui traite du champ d'action et de délibération des collectivités territoriales, il est contraire à la loi de 1982, qui a fait de ces collectivités des collectivités de plein exercice, c'est-à-dire de compétence générale. En effet, il prescrit qu'elles délibèrent par priorité sur les domaines de leurs compétences.

Cet article est également contraire aux lois de 1983, qui ont, certes, transféré des compétences exercées par l'Etat, mais sans exclusivité à telle ou telle collectivité territoriale avec compensations financières - chacun sait à quel point elles sont insuffisantes - et sans spécialisation.

La commission des finances a donc pensé que cet article devait figurer dans le livre des Psaumes plutôt que dans la loi de la République. (*Sourires.*)

En ce qui concerne le problème le plus important, celui qui concerne les ressources fiscales de l'intercommunalité, M. le rapporteur de la commission des lois vient de nous faire connaître sa position sur la « complexification » excessive introduite par le texte dans le système de coopération intercommunale. Comme je le disais tout à l'heure, pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ?

Dans ses délibérations, la commission des finances s'est fondée sur l'acceptation *a priori* de la simplification que vous propose la commission des lois, qui élimine les communautés de communes et les communautés de villes, et qui se contente de prévoir une incitation au développement des systèmes actuels de coopération, syndicats à vocation unique, syndicats à vocation multiple, districts, communautés urbaines.

M. René Rénault. C'est-à-dire que l'on ne fait rien !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Avant de vous présenter les propositions de la commission des finances, je voudrais, mes chers collègues, me livrer, devant vous, à une réflexion.

Ce texte traite à la fois de deux problèmes très différents, même si l'un et l'autre sont la conséquence, pour une part, du découpage actuel de la France en un grand nombre de communes.

Le premier a trait au rapprochement des communes entre elles pour faire ensemble et mieux ce que chacune fait difficilement seule. C'est la coopération intercommunale.

Le second concerne l'anomalie qui tient au fait que la taxe professionnelle est votée et perçue pour l'essentiel sur le territoire d'une seule commune, ce qui entraîne des disparités intercommunales de taux héritées de l'histoire, alors qu'aucun dispositif satisfaisant de mise en commun ne peut actuellement être mis en œuvre.

Même si des pactes financiers ou des conventions intercommunales prévoient que des communes reversent aux autres une partie du produit de la taxe professionnelle créée en commun, les caractéristiques de répartition du potentiel fiscal de chacune des communes n'en sont point affectées pour autant. Par conséquent, le système trouve tout de suite sa limite.

C'est un problème fondamental comme le premier. Le texte tente, avec plus ou moins de bonheur, de traiter les deux en même temps. Il s'agit de savoir lequel, dans l'esprit de l'inspirateur du texte à un moment donné, est le plus important.

La réponse est simple en ce qui concerne le Gouvernement. M. le secrétaire d'Etat nous en a apporté la confirmation implicite.

Dans son projet, le Gouvernement a privilégié une réflexion sur la coopération intercommunale. L'énumération qu'il a faite tout à l'heure des réformes de la carte communale dans les autres pays d'Europe traduit, à mon sens, l'arrière-pensée qui préside à la création du schéma départemental de coopération intercommunale et à celle des communautés de communes et des communautés de villes, nouvelles structures dont on sent bien vers quoi elles tendent.

M. Claude Saunier. Procès d'intention !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. La taxe professionnelle est utilisée dans ce contexte...

M. Claude Saunier. Fallacieux !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. ... comme une incitation, probablement fondée, à s'engager dans le dispositif.

Le texte de l'Assemblée nationale est différent. Certes, le système de réflexion sur la coopération intercommunale dans le département demeure, mais il est largement dépouillé de contraintes. La poussée est moins forte.

Cependant, le problème de la taxe professionnelle prend plus d'importance. Il est traité dans le texte de l'Assemblée nationale, mais au même niveau que la poussée vers la coopération intercommunale rendue plus souple.

La commission des finances vous proposera de faire passer au premier plan la réflexion sur les réductions des disparités des taux de la taxe professionnelle, la coopération intercommunale devenant plus un moyen de résoudre les difficultés de perception localisées de la taxe professionnelle que la préoccupation majeure du projet de loi.

M. René Rénault. Si c'était cela, on ne l'aurait pas fait !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Le système, d'ailleurs adaptable si le Sénat préférerait - ce qui semblerait étonnant - maintenir les concepts de communauté de villes et de communautés de communes, serait le suivant : tout organisme de coopération intercommunale qui a fait, dans un premier temps, l'effort de se doter d'une fiscalité propre pourra, à la cadence qu'il choisira, sous réserve d'un retour permanent devant les conseils municipaux à chaque changement de

régime, « monter » vers le régime de taxe professionnelle unique sur le territoire de l'organisme de coopération intercommunale.

La première étape, c'est la taxe professionnelle de zone sur des zones à créer ou à prendre en gestion, avec lissage dans le temps des taux de la taxe professionnelle des établissements préexistants sur le territoire et adoption immédiate du taux moyen pondéré des communes membres pour les autres établissements de la zone.

M. René Rénault. C'est le projet de loi !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Les organismes de coopération intercommunale choisissant ce régime conserveront la possibilité d'avoir une fiscalité additionnelle.

Par ailleurs, - ce n'est pas un mince virage - l'acceptation du principe selon lequel la taxe professionnelle unique devient la seule ressource de l'organisme de coopération intercommunale à l'exclusion de toute autre taxe additionnelle, sur décision, dans des conditions de majorité qualifiée avec retour devant les conseils municipaux des communes membres dont je vous ai parlé, avec le même dispositif que celui qui a été retenu par l'Assemblée nationale quant au lissage dans le temps de l'harmonisation des taux et à l'estimation des charges transférées, et la création d'un fonds de compensation intercommunal pour le surplus de taxe professionnelle prélevée, pas nécessairement sur les mêmes critères que ceux qui ont été proposés par l'Assemblée nationale. Chaque organisme de coopération intercommunale, district ou communauté urbaine, peut monter à la cadence qu'il choisit dans ce système de rassemblement de l'effort de taxe professionnelle. Il ne s'agit pas d'une obligation automatique. Il peut le faire en toute clarté face à ses propres citoyens.

M. René Rénault. Le projet de loi le permet !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. La commission est d'ailleurs consciente de la nouveauté et, entre nous, elle souhaite que tout cela se fasse avec une certaine prudence, surtout en ce qui concerne l'étape ultime de l'unification des taux de taxe professionnelle pour tout le groupement.

J'en viens aux dernières dispositions : les incitations.

Monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez parlé tout à l'heure d'incitations « par les dotations de l'Etat ». Permettez-moi de vous reprendre. La D.G.F. n'est pas une dotation de l'Etat. C'est un fonds qui appartient aux collectivités territoriales et qui est géré par l'Etat, à partir des mécanismes de répartition arrêtés par le Parlement, sous l'autorité du comité des finances locales.

En affirmant tout à l'heure que la dotation globale de fonctionnement accordée aux organismes de coopération n'était pas prélevée sur les communes parce qu'il est des communes qui font partie des organismes de coopération, je crains, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous n'ayez atteint ce qu'on appelle le sophisme.

Dans la réalité, il s'agit bien de prélever sur ce qui va normalement aux communes indépendantes, au profit des groupements. La commission des finances vous proposera de limiter, en volume, ce transfert car si, par hasard, le mouvement prenait une grande ampleur, ou bien l'incitation deviendrait nulle ou bien les communes qui conserveraient leur indépendance seraient proprement ruinées par le système.

M. René Rénault. Elles seront moins nombreuses !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. C'est la raison pour laquelle la commission des finances vous demandera de limiter l'évolution du système à l'intérieur même d'une D.G.F. qui, encore une fois, n'est pas une dotation de l'Etat.

M. Claude Saunier. C'est l'immobilisme déguisé !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Quant au fonds de compensation pour la T.V.A., la commission des finances a pris acte, avec satisfaction, du fait que l'argument technique opposé depuis des années au Parlement pour refuser le remboursement immédiat semble parfaitement infondé. En effet, pour certaines communes, on pourrait, paraît-il, lever l'obstacle technique et rembourser tout de suite.

En réalité, si le Gouvernement fait un acte d'incitation, c'est, permettez-moi de vous dire, un fusil à un coup, car, si la première année le groupement touchera effectivement plus vite, après il touchera à la même cadence que les autres.

L'Etat ne fait donc aucun cadeau fantastique à la coopération intercommunale. Il s'agit d'avancer la date de remboursement d'une dette.

Certes, qui paie ses dettes s'enrichit. Ce sera, pour l'Etat, une manière de s'enrichir. Actuellement, dans ce domaine, les occasions sont, paraît-il, assez rares.

La date de perception sera donc avancée. Mais il ne s'agit pas d'une attribution de fonds supplémentaires. En effet, il n'existe pas de dotation nette de l'Etat dans ce projet de loi. Celui-ci comporte des assouplissements de fonctionnement concernant un système exagérément rigide, le F.C.T.V.A., ainsi qu'un prélèvement sur les communes pour financer les groupements dans la D.G.F. Dans les deux cas, mes chers collègues, la commission des finances vous proposera quelques modifications.

Enfin, s'agissant du versement destiné aux transports en commun, il a semblé abusif à la commission des finances de retenir l'amendement qu'avait proposé à l'Assemblée nationale, à titre personnel, le rapporteur du texte, cet amendement paraissant un peu trop ciblé sur une commune qu'il connaît bien. En l'état actuel, avec un seuil de 30 000 habitants, cette charge pèse déjà suffisamment sur les entreprises. Il n'y a donc pas lieu d'en augmenter ni l'assiette ni le taux. Aussi, la commission des finances vous proposera la suppression des deux articles qui concernent ce versement transports.

Voilà, très brièvement résumée, mes chers collègues, l'ambiance dans laquelle a travaillé la commission des finances, en reconnaissant que la commission des lois l'a beaucoup aidée dans la mesure où celle-ci est allée au-devant de nos propres préoccupations quant à une simplification qui paraît nécessaire à un moment où l'ensemble des communes de France sont confrontées à un véritable problème. Il s'agit, d'une part, de relancer un volontarisme dont nous savons tous qu'il est indispensable pour la coopération entre les communes et, d'autre part, de lever l'obstacle de cette anomalie de la taxe professionnelle que constitue la localisation excessive du lieu de perception souvent déconnecté du lieu où il faut rendre service à l'habitant, lequel travaille là où se préleve la taxe professionnelle.

Il nous semble que la manière dont le Gouvernement et l'Assemblée nationale ont traité ce double problème soit comporte des arrière-pensées, soit ouvre des pistes trop complexes ou, quelquefois, dangereuses. Aussi, la commission des finances souhaite que, par l'adoption couplée des amendements de la commission des lois et de ceux qu'elle aura l'honneur de présenter, nous puissions renvoyer à l'Assemblée nationale pour une deuxième lecture - qui précédera elle-même une deuxième lecture au Sénat, avant la réunion d'une commission mixte paritaire - un texte clarifié, sur lequel nous pourrions ouvrir un dialogue fructueux avec les députés. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.D.E., de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.)*

M. René Rénault. Sur quoi la commission mixte paritaire pourra-t-elle aboutir à un accord ?

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des lois.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les rapports - est-il besoin de le préciser ? - excellents, que viennent de présenter MM. Paul Graziani, au nom de la commission des lois, et Paul Girod, au nom de la commission des finances, me dispenseront de longs propos. Quelques observations me paraissent toutefois nécessaires avant que la discussion générale se poursuive.

Ces deux rapports me permettent aussi de souligner, une fois de plus, l'excellence de la collaboration qui peut s'établir très facilement entre les deux commissions, collaboration qui s'est manifestée dans l'examen de ce texte et qui s'exercera dans quelques jours à propos de problèmes importants.

Permettez-moi tout d'abord de formuler quelques observations de procédure, mais qui, en fait, dépassent le simple aspect procédural. Monsieur le secrétaire d'Etat, nous regrettons - cela a déjà été dit - que ce projet de loi d'orientation n'ait pas été déposé sur le bureau du Sénat.

S'il l'avait été, le Gouvernement se serait sans doute aperçu que son texte prenait un mauvais départ. Je n'aurai pas la cruauté de rappeler, dans cet hémicycle, les conditions

de son adoption à l'Assemblée nationale, qui tiennent plus de la prestidigitation ou, dans une certaine limite, de l'acrobatie que de la rigueur du débat parlementaire.

De plus, cela aurait permis au Sénat de disposer du temps pour étudier et enrichir ce texte. En effet - on vous l'a dit, mais je le répète car c'est un point important qui ne nous plaît pas et qui ne nous met pas dans des dispositions favorables - l'Assemblée nationale a disposé de huit mois pour aboutir au résultat que l'on sait, alors que le Sénat, lui, n'a eu que deux mois. Cela souligne d'ailleurs, compte tenu de ce délai extrêmement bref, l'excellence du travail qui aura néanmoins été accompli par le Sénat.

Je ferai également deux observations de fond.

Lorsque l'on refuse des évolutions qui sont présentées sous l'angle soit de l'Europe, soit des nécessités techniques, il est facile de brocarder - certains ne manquent d'ailleurs pas de le faire - ce que certains appellent le « syndicat des écharpes » et d'ironiser sur le prétendu corporatisme des élus. C'est facile mais c'est injuste. En effet, mes chers collègues, ne l'oublions pas - nous ne pouvons d'ailleurs pas l'oublier dans cette maison - c'est une richesse incomparable pour notre pays que de disposer de 500 000 personnes qui, sur tout le territoire, acceptent de se mettre, bénévolement dans la plupart des cas, au service de leurs concitoyens. Ces 500 000 élus locaux, comme d'ailleurs tous nos compatriotes, méritent que, tant le Gouvernement que nous-mêmes, nous nous efforcions de leur fournir des textes lisibles et clairs.

Je ne suis pas persuadé que le texte qui vient de l'Assemblée nationale réponde absolument à ce critère. En effet, à quoi sert-il de dénoncer le fossé entre la politique et les citoyens si, dans le même temps, la règle de droit est incompréhensible, obscure et complexe ? Là encore, n'hésitons pas à le rappeler, la règle excessive tue l'esprit et les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires. Tirons-en les conséquences, comme nos commissions vous invitent à le faire.

Quelles sont les idées qui ont guidé nos travaux ?

Premier principe qui nous a déterminés : pas de législation inutile. Méfions-nous de la tentation du « tout législatif », qui nous submerge de détails et qui fait oublier l'essentiel.

C'est dans cet esprit qu'il convient d'aborder, notamment, le titre I^{er} de ce projet de loi, relatif à la décentralisation. Il s'agit de vœux pieux, de déclarations d'intention, de mots d'ordre relevant, à l'extrême limite, d'un exposé des motifs. Nous aurions préféré que le Gouvernement précise concrètement la manière dont la déconcentration, sans doute souhaitable et nécessaire, va se passer et quelles conséquences immédiates l'Etat devra en tirer sur le plan de l'organisation de ses services.

Monsieur le secrétaire d'Etat, voilà bien longtemps, m'adressant à votre prédécesseur, Gaston Defferre - nous avions pour lui, au-delà de la polémique, amitié et respect - à propos de la décentralisation, je lui disais : « Je suis prêt à dresser une statue à celui qui sera le héros inconnu, c'est-à-dire au premier fonctionnaire qui, en vertu d'une politique de déconcentration, aura quitté un service parisien pour aller travailler en province. »

Plusieurs sénateurs sur les travées du R.P.R. Très bien !

M. Jacques Larché, président de la commission des lois. Evitons les structures inutiles, les structures nouvelles ! Evitons autant que faire se peut les surcharges de la bureaucratie !

Monsieur le secrétaire d'Etat, en France, nous en sommes, suivant la façon dont on calcule, à six, sept, voire huit niveaux d'administration empilés les uns sur les autres.

Comment ne pas imaginer que, derrière tous ces niveaux d'administration, se cachent des besoins administratifs que, finalement, le contribuable paie d'un argent qui serait peut-être plus utilement consacré au financement d'autres tâches ?

Vous nous proposez, par exemple, de créer un institut de la décentralisation. Pour quoi faire ? Le Sénat a, en effet, la faiblesse de penser que le meilleur institut de la décentralisation qui puisse être, c'est lui ! De la décentralisation, nous en faisons tous les jours, nous, les sénateurs, parce que nous sommes des élus locaux et que nous sommes habitués à résoudre au mieux les problèmes locaux auxquels nous sommes quotidiennement confrontés.

Un certain nombre de principes ont guidé nos travaux.

Premier principe : pas de législation inutile.

Cependant, nous nous saisissons de l'occasion que nous donne ce texte pour vous rappeler, monsieur le secrétaire d'Etat, au respect des droits du Parlement.

Vous constaterez que certains amendements de la commission des lois n'ont peut-être pas de rapport direct avec ce texte, mais nous les maintiendrons.

Vous nous direz sans doute que ce sont des « cavaliers ». Nous ne vous écouterons pas ! En effet, nous en avons assez de l'attitude du Gouvernement, qui refuse systématiquement d'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale les propositions de loi votées par le Sénat.

A quoi sert de proclamer *urbi et orbi* - il est vrai que Mme Cresson n'a pas encore eu le temps de le faire, mais ce propos revenait souvent dans la bouche de M. Rocard - qu'il faut redonner vigueur à l'initiative parlementaire en matière législative si, chaque fois que le Sénat vote une proposition de loi, celle-ci tombe dans les oubliettes parce que vous vous arroyez une sorte de droit de veto législatif que rien, à vrai dire, ne vous permet d'exercer à l'égard du Sénat ?

Deuxième principe, pas de structures inutiles !

Nous connaissons déjà bien des échelons d'administration ! Faut-il ajouter à cet empilement de structures les communautés nouvelles que seraient les communautés de villes, les communautés de communes et les ententes interrégionales ? Nous ne le pensons pas.

Au foisonnement et à la confusion, nous avons préféré la simplification, par l'amélioration et l'assouplissement des structures existantes, par la clarification des compétences, une clarification que nous n'avons pu qu'amorcer sur certains points.

Enfin, troisième et dernier principe : pas de contraintes inutiles !

La réunionniste et la « textomanie » sont deux maux qui nous rongent, qui rongent notre temps et nos capacités d'initiative. Gardons-nous d'enserrer ces lieux de libres discussions que nous connaissons bien, à savoir les conseils municipaux, dans un réseau de contraintes tatillonnes qui, sans améliorer véritablement leur fonctionnement, seront autant de nids à contentieux, à procédures, à chicanes.

Traitons les élus en hommes et en femmes responsables et ne pensons pas - je ne sais pas d'où vient cette idée - qu'ils sont obsédés par le désir de nuire à ceux qui n'appartiennent pas à leur majorité. En effet, ces hommes et ces femmes recherchent l'entente de la communauté et le débat serein.

Ne décourageons pas ainsi à l'avance - vous le savez bien, vous qui êtes un élu local, monsieur le secrétaire d'Etat - les candidats qui, devant la complexité de la tâche qu'on leur impose, ont tendance à se faire rares dans certains endroits.

Gardons-nous aussi de contraindre nos communes à s'intégrer contre leur gré dans des structures dont elles ne veulent pas. Les règles existantes suffisent à cet égard ! Donc, assouplissons, incitons, mais n'obligeons pas.

Nous entendons, enfin, tirer profit de ce texte pour faire passer quelques idées-forces auxquelles nous sommes profondément attachés.

Nous poserons, tout d'abord, le principe d'une décentralisation de l'enseignement supérieur, qui est le corollaire obligatoire de la participation sans cesse accrue des collectivités territoriales au financement des constructions.

Nous soulèverons une fois de plus, inlassablement, le problème de l'aide facultative que les collectivités territoriales doivent pouvoir apporter à l'enseignement privé.

C'est un problème que nous poserons, tout d'abord, sous l'angle de la nécessité. Nous entendons, en effet, mettre fin à la politique d'asphyxie progressive et sournoise du Gouvernement à l'égard de l'enseignement libre. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

Mais nous poserons ce problème également sous l'angle des procédures car la collectivité territoriale, depuis 1982, a le droit d'utiliser ses ressources comme elle l'entend, sous réserve de l'application d'un principe fondamental, à savoir l'équilibre de son budget.

Voilà les quelques remarques que je voulais formuler. Monsieur le secrétaire d'Etat, vous le savez comme nous, notre démocratie est à la fois solide et fragile. Améliorons ce qui peut la rendre plus solide, mais écartons ce qui risque de la rendre encore plus fragile. Nous aurons ainsi rempli notre rôle de législateur, de représentant constitutionnel des collec-

tivités locales, ce qui est, je le sais, le désir profond du Sénat. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des finances.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'ai souhaité intervenir dans la discussion générale, tout d'abord, pour m'associer aux propos que vient de tenir M. le président de la commission des lois, mon ami Jacques Larché.

Comme lui, je déplore, monsieur le secrétaire d'Etat, que le Sénat, pourtant « grand conseil des collectivités territoriales de France », ne soit plus, comme cela a toujours été la tradition, saisi en priorité des projets de loi concernant les collectivités locales.

Cette méconnaissance de l'article 24 de la Constitution, qui dispose que le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République », tend à devenir systématique. Les exemples récents de la loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et du projet de loi d'orientation globale pour la ville en portent le regrettable témoignage.

Cette dérive est d'autant plus inquiétante, monsieur le secrétaire d'Etat, que le présent projet de loi constitue un texte d'une certaine envergure, sans doute l'un des plus importants pour nos collectivités locales depuis la loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988.

Pourtant le Sénat n'aura disposé que de deux mois pour étudier ce texte, alors que la commission spéciale de l'Assemblée nationale aura, elle, bénéficié de dix mois pour l'examiner. Presque un an pour l'Assemblée nationale, deux mois pour le Sénat, sur un texte sensiblement modifié par l'Assemblée nationale ! Quelle inégalité de traitement, monsieur le secrétaire d'Etat !

Cette discrimination entre les deux assemblées est d'autant plus inadmissible que le Sénat, assemblée de gestionnaires locaux, suit, jour après jour, le déroulement de la décentralisation et la vie de nos collectivités locales. J'en veux pour preuve, monsieur le secrétaire d'Etat, la constitution, au sein du Sénat, depuis 1983, de trois missions d'information chargées d'étudier le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation à laquelle vous avez fait souvent référence dans votre intervention.

J'ai ainsi eu l'honneur, en 1983 et 1985, d'être le rapporteur des deux premières missions présidées par notre collègue M. Daniel Hoeffel. La troisième, présidée par M. Charles Pasqua et dont le rapporteur était M. Daniel Hoeffel, a remis, en avril dernier, un rapport qui a frappé l'ensemble de nos collègues et les responsables des collectivités locales par l'exhaustivité de ses investigations et le bien-fondé de ses propositions.

D'autres travaux récents témoignent de l'intérêt réel et constant que le Sénat, en application de sa mission constitutionnelle, porte aux problèmes des collectivités locales de notre pays. Je pense, notamment, aux travaux de la mission d'information sur l'avenir de l'espace rural présidée par le président de la commission des affaires économiques et du Plan de la Haute Assemblée, notre collègue et ami M. Jean François-Poncet, et au rapport de M. Paul Loridant sur la gestion de la trésorerie des collectivités locales.

Tous ces travaux, réflexions et propositions, qui prouvent que la Haute Assemblée exerce pleinement sa compétence de grand conseil des collectivités territoriales, auraient dû - du moins c'est mon sentiment - inciter le Gouvernement à déposer ce projet de loi en priorité sur le bureau du Sénat. Le fonctionnement harmonieux du bicaméralisme exige un respect de la vocation et de la spécificité du Sénat.

Je souhaite vivement que le Gouvernement tienne compte, à l'avenir, de ces observations ; il y va du bon fonctionnement de nos institutions.

Après ce « rappel à la Constitution », je formulerai quelques observations sur le contenu de ce projet de loi qui comporte trois aspects principaux, à savoir, tout d'abord, la déconcentration, ensuite, la démocratie locale et, enfin, la coopération intercommunale.

Je ne traiterai pas des deux premiers thèmes ; ils relèvent, en effet, de la compétence de la commission des lois, dont j'approuve, pour l'essentiel, les propositions.

En revanche, je souhaite évoquer les aspects financiers de la coopération intercommunale, dont la commission des finances est saisie pour avis.

Le projet de loi propose deux nouvelles structures de regroupement, à savoir, d'une part, la communauté de communes et, d'autre part, la communauté de villes, ces deux nouvelles structures venant s'ajouter aux formules existantes que sont les syndicats, les districts et les communautés urbaines.

La situation est d'ailleurs confuse car l'Assemblée nationale a opéré un rapprochement, difficile à appréhender, entre les règles applicables aux formes existantes de coopération et celles qui sont prévues pour les deux nouvelles formules.

Vous me répondez, monsieur le secrétaire d'Etat, que cet élargissement de la gamme des formules de coopération renforce la liberté de choix des communes.

Pour ma part, je considère plutôt que la liberté de choix des communes sera, en quelque sorte, largement biaisée, puisque le Gouvernement n'a pas renoncé à privilégier les deux nouvelles structures de coopération. En effet, seules les communautés de communes et les communautés de villes - cela a été rappelé - bénéficient du versement, dans l'année, des attributions du fonds de compensation pour la T.V.A. au titre de leurs dépenses d'investissement.

A cet égard, j'observe, non sans surprise, que les considérations d'ordre technique qui empêchaient, voilà quelques jours encore, le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'intérieur de satisfaire nos demandes de suppression du décalage de deux ans entre la perception de la T.V.A. et le versement de l'attribution du fonds de compensation pour la T.V.A., ont subitement disparu. Ce qui était impossible voilà quelques jours est subitement possible maintenant !

M. Claude Saunier. C'est le progrès !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Dans ces conditions, ne serait-il pas préférable, monsieur le secrétaire d'Etat, d'étendre le régime de remboursement anticipé - anticipé par rapport aux deux ans - du fonds de compensation de la T.V.A. aux structures actuelles de coopération ? La liberté de choix des communes serait alors véritablement réelle.

M. Bernard Barbier. Très bien !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Quoi qu'il en soit, les commissions des lois et des finances vous proposent de refuser l'institution de nouvelles formes de coopération intercommunale et d'aménager les statuts des districts et des communautés urbaines en leur appliquant certains éléments du dispositif financier et fiscal prévus pour les communautés de communes ou de villes. C'est, à mon avis, la sagesse.

Ces propos consacrés à la coopération locale me conduisent à formuler deux remarques d'ordre général.

En premier lieu, je suis convaincu que la préservation de l'autonomie communale, en particulier celle des petites communes, passe par une intensification d'une coopération intercommunale librement consentie. En effet, la coopération ne peut se concevoir autrement que sous la forme de structures de dialogue et de concertation des élus, autour d'un projet contractuel de développement, par exemple. La possibilité d'obtenir des avantages financiers, certes nécessaires, ne saurait constituer à elle seule une motivation suffisante pour coopérer de manière viable.

S'abstraire de ces données, c'est condamner toute réforme à l'échec ; j'en ai d'ailleurs fait l'expérience, voilà quelques années, dans mon propre département, dans le cadre de la fusion de communes.

En second lieu, je voudrais appeler votre attention, mes chers collègues, sur la stratification des échelons d'administration qui caractérise notre paysage institutionnel. Entre les citoyens et les instances communautaires, on dénombre cinq niveaux juxtaposés - les communes, les organes de coopération que sont les syndicats, les districts et les communautés urbaines, les départements, les régions et, enfin, l'Etat. Tous ces niveaux sécrètent des technostructures, prélèvent l'impôt et contribuent sans aucun doute à l'alourdissement des frais de gestion de « l'entreprise France ».

Au terme de mon intervention, je voudrais bien entendu féliciter les deux rapporteurs, MM. Paul Graziani et Paul Girod, pour l'excellence de leurs contributions et la qualité de la concertation qui a présidé à leurs travaux. Ils se sont souvent rencontrés afin d'harmoniser leurs points de vue. C'est, à mon avis, une bonne démarche, qui permet de présenter des textes cohérents à l'appréciation du Sénat.

Je voudrais également évoquer le contexte dans lequel intervient ce projet de loi, c'est-à-dire la décentralisation.

Le Sénat, toutes sensibilités politiques confondues, est convaincu que la décentralisation est une réforme bénéfique et positive, qu'elle libère les initiatives locales et qu'elle contribue, dans une large mesure, à la modernisation de notre pays. Mais force nous est de constater que ce processus apparaît aujourd'hui comme entravé, inachevé et même menacé. Le rapport d'information de M. Daniel Hoeffel l'a d'ailleurs amplement démontré.

Dans ces conditions, une relance de la décentralisation se révèle indispensable pour améliorer l'efficacité de l'action publique. Donner un second souffle à la décentralisation passe en priorité, monsieur le secrétaire d'Etat, par un respect du pacte financier conclu entre l'Etat et les collectivités locales, par une clarification des compétences de l'Etat et des collectivités locales et par une levée des entraves.

Le respect du pacte financier, indispensable à la sécurité budgétaire des collectivités locales, suppose que l'Etat ne manipule plus les modalités d'indexation des dotations, comme il l'a fait en 1990 pour la dotation globale de fonctionnement. Rappelez-vous, mes chers collègues : en substituant à l'évolution des recettes de T.V.A. un indice qui associera, à partir de 1992, la croissance en volume pour deux tiers et la hausse des prix pour un tiers, l'Etat a privé les collectivités locales de plus de 5 milliards de francs.

Le respect du pacte financier suppose également que le Gouvernement ne modifie pas les règles du jeu, comme il s'apprête à le faire en excluant les immobilisations mises à la disposition de tiers contre paiement d'un loyer des opérations éligibles au fonds de compensation de la T.V.A. Cette « réforme », annoncée par le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, se traduira par un « manque à gagner » de 500 millions de francs, au détriment des finances des collectivités locales.

Par ailleurs, les principes fondateurs de la décentralisation, notamment le principe de la compensation des transferts de charges et celui selon lequel « qui paye, décide », ont subi de nombreuses entorses. On assiste, en effet, à une multiplication des transferts de charges pour lesquels la loi ne prévoit pas de compensation - logement social, revenu minimum d'insertion, « amendement Créton » - et à une intensification des sollicitations de l'Etat, qui se traduisent par des « transferts financiers rampants ». On ne parle d'ailleurs plus de « transfert de charges », puisque ces termes mobilisaient hier l'opposition devenue majoritaire. On emploie dorénavant la formule « fonds de concours » qui est approuvée - changement d'attitude, changement d'époque ! - et l'on sollicite les départements et les grandes villes pour financer les routes nationales, les T.G.V. - c'est le cas actuellement pour le T.G.V. Paris-Strasbourg - et les universités.

Tout se passe comme si l'Etat n'avait de cesse de se décharger sur les collectivités locales du financement des missions qu'il n'est plus capable d'assumer lui-même ; mais il conserve intact son pouvoir de décision et s'attribue tous les mérites de l'opération. L'Etat se montre généreux, en la circonstance, avec les moyens financiers des autres que sont les collectivités locales.

Quant aux collectivités locales, elles sont transformées en « caissiers contraints », en « trésoriers passifs » des politiques définies par l'Etat et dont ce dernier n'a plus les moyens d'assumer l'exécution.

Dans un tel contexte, l'Etat a beau jeu de s'inquiéter de l'augmentation de la pression fiscale des collectivités locales,...

M. Philippe de Bourgoing. C'est vrai !

M. Michel Crucis. Tout à fait !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. ... alors qu'en mettant à leur charge des dépenses indues, il accroît leurs dépenses de fonctionnement, au détri-

ment de leurs investissements, porteurs d'avenir, et les contraint bien entendu à augmenter les prélèvements fiscaux sur leurs contribuables.

M. Pierre Dumas. Très bien !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Une clarification de cette situation semble donc dès maintenant indispensable.

Une première mesure pourrait consister en une évaluation des transferts de charges intervenus ces dernières années. Cette mission pourrait être confiée à la commission d'évaluation des charges, dont les attributions seraient ainsi élargies. M. le ministre du budget, ici même, avait approuvé une telle suggestion d'une réactivation de la commission d'évaluation, puisqu'il nous avait demandé pourquoi nous ne saisissons pas cette commission.

En ma qualité de président de la commission des finances, j'ai donc écrit au ministre de l'intérieur, au ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, ainsi qu'au Premier ministre pour demander la réunion de cette commission afin que le point soit fait sur le montant de tous ces transferts et que le poids des financements d'opérations décidées par l'Etat ou à sa charge exclusive, qui est supporté aujourd'hui par les collectivités locales, soit connu. Aucune réponse !

Enfin, la relance de la décentralisation exige une meilleure mobilisation des ressources humaines. Cette action passe par l'édiction d'un statut de l'élu local, par un desserrement du carcan de la fonction publique territoriale et par des mesures destinées à rendre la fonction publique territoriale plus attractive, pour que les collectivités territoriales puissent continuer à bénéficier du concours d'un personnel qualifié. Monsieur le secrétaire d'Etat, il y a urgence en ce domaine, car nous éprouvons les plus vives difficultés à recruter nos collaborateurs et à les conserver. L'Etat lui-même connaît des difficultés de cet ordre.

Monsieur le secrétaire d'Etat, voilà les réformes qui s'imposent d'urgence pour qu'un approfondissement de la démocratie, une plus grande efficacité économique et une solidarité accrue soient véritablement au rendez-vous de la décentralisation, dans l'intérêt de la population. (*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. le président de la commission des affaires économiques et du Plan.

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la commission des affaires économiques n'a pas demandé à être saisie pour avis du projet de loi sur l'administration territoriale de la République.

Si elle ne l'a pas fait, ce n'est pas parce que l'objectif que le Gouvernement s'est assigné dans le texte qu'il nous soumet n'entre pas dans le champ de ses préoccupations. Au contraire ! En effet, au premier rang de ses objectifs figurent l'aménagement de l'espace et le développement local.

Si la commission n'a pas demandé à être saisie, ce n'est pas non plus parce que la coopération interrégionale ou intercommunale que ce projet de loi entend favoriser lui paraît secondaire ; elle a eu l'occasion, au contraire, d'insister à diverses reprises sur l'importance qu'elle attache à cette coopération, dès lors que cette dernière est librement consentie. Nul d'ailleurs, à ma connaissance, ne conteste la nécessité des coopérations intercommunales dans un pays qui est caractérisé par l'émiettement de ses structures communales.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques. Non, monsieur le secrétaire d'Etat, si la commission des affaires économiques n'intervient pas en tant que telle dans ce débat - plusieurs de ses membres interviendront à titre personnel, au nom de leur groupe - c'est parce que le texte, en ne traitant de la coopération intercommunale et interrégionale que sous l'angle des procédures et des compétences, nous paraît passer à côté des exigences fondamentales du développement local et de l'aménagement de l'espace.

Monsieur le secrétaire d'Etat, le Sénat a créé en son sein, voilà dix-huit mois, une mission qu'il a chargée de réfléchir au problème posé par l'avenir de l'espace rural français et de proposer des mesures susceptibles d'enrayer la désertification qui menace ce dernier.

Je ne veux bien évidemment pas tenter ici de résumer les conclusions du rapport qui a été déposé, voilà quelques semaines, sur le bureau du Sénat ; mais permettez-moi de vous rendre attentif, monsieur le secrétaire d'Etat, à deux des conclusions de la mission concernant la décentralisation.

La décentralisation - la mission l'a fortement souligné - a motivé et mobilisé les élus au service du développement local comme aucune autre réforme n'aurait pu le faire.

En responsabilisant les acteurs à tous les niveaux, elle a impulsé aux collectivités territoriales un dynamisme remarquable, dont chacun reconnaît qu'il est la condition première du développement. C'est sur ce socle - tout le monde en est d'accord - qu'il faut construire.

Par ailleurs, la mission sénatoriale a également mis l'accent sur deux effets pervers de la décentralisation, qu'il conviendrait de corriger, mais auxquels le projet de loi, précisément, n'apporte aucun remède.

Le premier des ces effets pervers peut s'énoncer ainsi : la décentralisation renvoie les collectivités à leurs ressources, les pauvres à leur pauvreté et les riches à leur richesse.

Quant au second effet pervers, il est le suivant : la décentralisation a incité l'Etat à se dégager, dans une très large mesure, de la responsabilité qui lui incombe en matière d'aménagement du territoire.

Ces conséquences de la décentralisation sont d'autant plus préoccupantes que les dotations financières aux communes - je ne parle pas ici des dotations d'Etat, monsieur le rapporteur pour avis - telles qu'elle existaient avant 1982 et telles qu'elles ont évolué depuis, désavantagent clairement les communes et les collectivités les plus démunies, c'est-à-dire, avant tout, les communes rurales.

Je n'ai pas besoin de rappeler ici l'injustice fondamentale de la D.G.F. En effet, la dotation de base apporte aux grandes villes, par tête d'habitant, une contribution deux fois et demie supérieure à celle qu'elle procure aux petites communes (*M. Henri Collard applaudit*), alors que le coût des infrastructures et des services est plus élevé en milieu rural qu'en milieu urbain.

Quant aux composantes, prétendument redistributrices de la dotation globale de fonctionnement, elles ne font, en réalité, qu'amplifier cette injustice. Or le projet de loi qui nous est soumis et qui a pour ambition de développer et d'approfondir la décentralisation ignore totalement cette donnée pourtant essentielle.

La coopération intercommunale apportera-t-elle une solution à cette carence ? Oui, dans une certaine mesure, lorsqu'il s'agit de villes qui disposent, par le biais de la taxe professionnelle, d'importantes ressources propres dont on peut envisager d'améliorer l'emploi. Non, quand il s'agit de communes rurales dont la principale ressource, le foncier non bâti, est à la fois peu productive et de plus en plus difficilement supportée par l'agriculture.

M. Jean-Eric Bousch. Très juste !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques. Ainsi, monsieur le secrétaire d'Etat, le projet de loi qui nous est proposé nous apparaît, s'agissant de l'objectif qu'il se fixe, à savoir le développement local, un peu comme une coquille vide. En invitant les communes sans ressources à unir leur pauvreté, il suscite le scepticisme.

En effet, tout permet, hélas, de penser qu'en milieu rural ! Il ne créera pas de structure susceptible de réagir à la dévitalisation qui menace 40 p. 100 du territoire et qui constitue la véritable préoccupation du milieu rural.

L'aménagement de l'espace et le développement local que le Gouvernement entend promouvoir dépendent, naturellement, de très nombreux autres facteurs. Or, le texte qui nous vient de l'Assemblée nationale n'en traite pas davantage. Je ne citerai que la nécessaire présence des services publics de l'Etat sur l'ensemble du territoire national.

La déconcentration à laquelle le Gouvernement compte, à juste titre, procéder et qui est, en effet, le complément logique de la décentralisation apporte-t-elle, à cet égard, une assurance ? Rien, à vrai dire, ne permet de le penser. Cette préoccupation ne figure d'ailleurs nulle part dans le texte.

Or, monsieur le secrétaire d'Etat, le maintien des écoles, des perceptions ou des bureaux de poste constitue, avec la création d'emplois, la vraie préoccupation du milieu rural.

M. Georges Mouly. Très bien !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques. Inciter les communes à se regrouper est une bonne mesure, mais l'exercice leur paraîtra fort académique s'il n'apporte avec lui aucun début de solution aux vrais problèmes, tels que les élus locaux les vivent au quotidien.

M. Henri Collard. Très bien !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques. La mission sénatoriale sur l'espace rural a formulé deux propositions : il s'agit, en premier lieu, de l'adoption d'un moratoire immédiat concernant la fermeture des services publics et, en second lieu, de la création, dans chaque département, d'une commission obligatoirement consultée sur l'organisation et le fonctionnement des services publics.

Trois de nos collègues, Hubert Haenel, Jean Huchon et Roland du Quart, rapporteurs de la mission sénatoriale, ont fait de ce second point une proposition de loi, que la commission des lois du Sénat a décidé de reprendre dans un amendement. J'espère, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous lui réserverez un accueil favorable.

« Le développement local et l'aménagement de l'espace » passent aussi, monsieur le secrétaire d'Etat, par une panoplie de mesures incitant à la création d'emplois ailleurs qu'en zone urbaine.

L'agriculture, nous le savons bien, offrira de moins en moins d'emplois. Certes, on peut estimer que ces mesures n'ont pas un rapport direct avec « l'administration territoriale de la République » au sens étroit de ces termes. Mais ce sont ces mesures que les populations et les élus attendent.

Pourquoi ne pas prévoir, par exemple, la création de « zones de revitalisation rurale » bénéficiant d'avantages fiscaux similaires à ceux qui sont accordés aux pôles de reconversion industrielle ?

Ce n'est qu'autour de projets concrets, tels que ceux-là qui apportent de véritables réponses aux aspirations des acteurs locaux, que les communautés de communes peuvent espérer s'ancrer dans la réalité administrative française.

Monsieur le secrétaire d'Etat, ne vous méprenez pas sur le sens de mon propos. La commission des affaires économiques et du Plan est favorable à la modernisation des institutions locales. Bien plus, elle la croit indispensable à la survie de notre espace rural : le rapport de la mission d'information s'est clairement prononcé en ce sens.

Mais, si la coopération intercommunale est nécessaire, elle ne se suffit pas à elle-même. Proposée sans les accompagnements financiers, fiscaux et administratifs que je n'ai fait ici qu'effleurer, elle apparaîtra comme un coup d'épée dans l'eau. Elle ne créera pas d'élan véritable. Elle ne mobilisera pas les énergies.

La France rurale attend du Gouvernement qu'il redécouvre l'aménagement du territoire, qu'il en fasse une grande priorité nationale et qu'il dégage des moyens financiers, fiscaux et humains correspondant à cet enjeu historique. C'est ainsi qu'il ouvrira la voie à un nouvel élan de notre administration territoriale. (*Applaudissements sur les travées du R.D.E., de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

Exception d'irrecevabilité

M. le président. Mmes Luc et Fraysse-Cazalis, MM. Lederman, Pagès, Souffrin, Bécart, Renar et Viron, les membres du groupe communiste et apparenté ont déposé une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Cette motion a été distribuée sous le numéro 1.

Elle est ainsi rédigée : « En application de l'article 44, alinéa 2, du règlement, le Sénat déclare irrecevable le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'administration territoriale de la République (n° 269, 1990-1991). »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement ont seuls droit à la parole sur cette motion 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. Lederman, auteur de la motion.

M. Charles Lederman. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je tiens, en préambule, à saluer les salariés de la grande entreprise publique, E.D.F.-G.D.F. qui, aujourd'hui même, manifestaient devant le Sénat et agissaient dans toute la France. (*Murmures sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

Leur mouvement a notamment pour objet de faire supprimer l'article 56 *nomies* qui a été introduit dans le projet de loi par MM. Derosier et Lagorce et qui met en cause le monopole de distribution du gaz dans notre pays dont est détenteur E.D.F.-G.D.F. Nous y reviendrons au cours de la discussion de cet article.

Mais, dès à présent, j'en viens aux problèmes liés à l'inconstitutionnalité du projet de loi dont le Sénat est aujourd'hui saisi. Les sénateurs du groupe communiste et apparenté exigent le retrait de cette disposition et ont déposé, en ce sens, un amendement de suppression.

Le projet de loi, dont nous commençons l'examen aujourd'hui, non seulement concerne mais aussi met en cause l'avenir démocratique de la France.

En effet, le pouvoir veut remodeler l'organisation politique et administrative de notre pays en attaquant les compétences des communes et des départements, et donc, à terme, leur existence.

Le Gouvernement, par le biais de ce projet de loi, a un seul objectif qui consiste à avancer vers une Europe de supranationalité, une Europe des régions dans laquelle tout pouvoir national aurait disparu, jetant ainsi aux orties le contrôle populaire.

M. Gérard Delfau. Mais non !

M. Charles Lederman. C'est l'organisation démocratique même de notre pays qui est ainsi mise en danger. Cette organisation s'est réalisée depuis des siècles pour les communes et depuis deux cents ans pour les départements et les régions. La Constitution et les principes qui y sont afférents reconnaissent ces institutions. La jurisprudence est d'ailleurs constante en la matière.

Le projet de loi que vous nous présentez aujourd'hui, monsieur le secrétaire d'Etat, comprend plusieurs motifs d'inconstitutionnalité qui fondent mon intervention.

En premier lieu, le projet de loi porte gravement atteinte au principe de « libre administration » des communes. De nombreux orateurs ont employé cette expression cet après-midi. Ce principe, reconnu par l'article 72 de la Constitution de 1958, avait été instauré en 1946 dans un texte qui tirait les leçons de l'hypercentralisation du régime de Vichy.

Je vous donne lecture, pour partie, de l'article 72 : « Les collectivités territoriales de la République s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. »

C'est donc le principe constitutionnel de libre administration qui doit déterminer l'élaboration des textes législatifs. C'est ce principe de libre administration par les conseils élus que le projet gouvernemental met en cause en proposant le regroupement qui pourrait être non seulement voulu mais aussi imposé au sein des communautés de villes ou de communes.

L'article 34 de la Constitution pose également le principe de la libre administration. Il place, en effet, dans le domaine de la loi « les principes fondamentaux de la libre-administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ; ».

Le Conseil constitutionnel a, dans de nombreuses décisions, confirmé ce principe. Il l'a fait encore tout récemment. Ainsi, la décision du 9 mai 1991, relative au projet de loi portant réforme du statut de la Corse, rappelle et met en avant les dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel affirme, en effet, à cette occasion, que, « dans l'exercice de sa compétence, le législateur doit se conformer aux règles et principes de valeur constitutionnelle et notamment » - écoutez-moi bien, mes chers collègues - « au principe de libre administration des collectivités territoriales ».

Une disposition de cette dernière décision éclaire le degré d'inconstitutionnalité du projet de loi présenté par le Gouvernement : « La définition par le législateur des compétences

de la collectivité territoriale de Corse n'a pas pour conséquence d'affecter de façon substantielle les attributions des deux départements de Corse ; qu'il suit de là que la définition des compétences de la collectivité territoriale de Corse ne porte pas atteinte aux dispositions de l'article 72 de la Constitution. »

Qui pourrait affirmer ici que les dispositions concernant le regroupement des communes ou des villes ne portera pas atteinte aux attributions de ces dernières ?

Dans la rédaction proposée, l'article L. 167-3 du code des communes prévoit de dessaisir les communes des domaines d'intervention suivants : aménagement du territoire, développement économique, logement et cadre de vie, protection de l'environnement.

D'autres transferts de compétences pourront même, par la suite, être envisagés et réalisés. Ce transfert est plus important, plus précis encore en ce qui concerne les communautés de villes instaurées par le projet.

Dans un article intitulé : « Les fondements constitutionnels de la décentralisation » François Luchaire écrivait, en 1982 : « Il n'y aurait plus de "libre administration" si des agents extérieurs à la collectivité avaient pour ce qui concerne les affaires de celle-ci plus de compétences que ses représentants ; il n'y aurait plus également de libre administration si les décisions pouvant être réformées par une autorité extérieure étaient plus nombreuses que celles ne le pouvant pas. »

La liste des compétences transférables, que je viens d'évoquer, fait assurément tomber le projet sous le coup de cette affirmation doctrinale.

Il y a là un premier motif fondamental d'inconstitutionnalité. En effet, pour s'administrer librement, il faut - c'est de simple bon sens - que la commune ou la ville dispose des compétences qui lui sont nécessaires pour réaliser cette liberté. Or, le texte dont nous débattons retire bon nombre de ces compétences aux collectivités territoriales concernées.

La libre administration des collectivités territoriales se fait par des conseils élus ; c'est l'un des principes directeurs de la décentralisation.

Selon le professeur de Laubadère : « Il faut que les autorités placées à la tête de la circonscription locale soient des autorités locales, c'est-à-dire des représentants de la localité... ; c'est à cette condition que le groupement local apparaîtra non comme administré de l'extérieur, mais s'administrant lui-même par ses propres organes.

« Pour qu'il en soit ainsi, il faut que l'autorité chargée d'administrer la collectivité décentralisée soit liée à elle par une attache personnelle suffisamment étroite.

« Cette attache résultera d'abord de l'appartenance au milieu local ; pour être locale, l'autorité doit être choisie dans ce milieu, être constituée par des habitants de la collectivité locale.

« L'élection par les habitants de la localité constitue, en démocratie, le procédé de la décentralisation administrative. »

Monsieur le secrétaire d'Etat, votre projet prend à rebours cet élément constitutionnel de la décentralisation.

Par le recours à des établissements publics dotés d'un conseil désigné par suffrage indirect, vous éloignez les centres de décision des Françaises et des Français, vous les éloignez des réalités.

Quant au professeur Marcel Waline, il établit dans son *Traité de droit administratif* que l'un des premiers éléments de la décentralisation est « l'indépendance, à l'égard du Gouvernement, des autorités chargées de gérer les intérêts locaux spéciaux ».

« Comment réaliser cette indépendance ? Le plus souvent par un recrutement autonome, c'est-à-dire l'élection par le groupe plus ou moins restreint des intéressés. »

Comme le rappellent ces deux éminents professeurs de droit, la tradition constitutionnelle républicaine établit que les collectivités locales sont régies par des conseils élus. La loi municipale de 1884 prévoyait déjà, par exemple, que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. » C'est cette disposition que l'article 72 de la Constitution a reprise.

Incontestablement, sur ce plan, le projet de loi ne respecte pas la Constitution. Comment peut-on prétendre le contraire alors que ce texte dessaisit explicitement les communes de

leurs compétences au profit d'un établissement public, qui, au contraire des établissements publics existants - je pense par exemple aux syndicats intercommunaux à vocation multiple, les Sivom - aura un champ d'action large et décisif ?

Les auteurs du texte affirment vouloir améliorer la décentralisation. Mais, mes chers collègues, qu'est-ce qui peut contribuer à démocratiser vraiment la vie locale, sinon une véritable décentralisation des pouvoirs ? Seule celle-ci est susceptible de faire naître des rapports nouveaux entre les Françaises et les Français et leurs institutions, entre eux et leurs élus.

En violant la Constitution, les principales dispositions du texte visent, au contraire, à distendre ces liens jusqu'à les faire disparaître. A l'heure où notre pays traverse une grave crise économique, sociale, politique et morale, quoi de plus dangereux que d'éloigner plus encore les centres de décisions des administrés ? Je l'ai souvent dit à cette tribune en ce qui concerne la mise en place des institutions européennes. L'analyse est la même pour ce qui est de la mise en danger de l'institution politique de base : la commune.

Les sénateurs communistes et apparentés ne peuvent pas accepter qu'à l'échelon communal comme à l'échelon régional une grande part, pour ne pas dire l'essentiel, souvent, des prérogatives, des compétences, des attributions et des ressources des régions ou des communes soit transférée à des structures dirigées par des élus au second degré.

Monsieur le secrétaire d'Etat, votre collègue M. le ministre de l'intérieur, qui était dimanche dernier encore à Mantes-la-Jolie, ne peut ignorer les secousses de plus en plus violentes dont sont l'objet les banlieues, les ghettos de la misère. Il aurait dû avoir conscience que ce n'est pas par l'éloignement des sphères de décisions des habitants de ces villes, des jeunes qui ne redoutent rien plus que leur avenir, que les solutions seront trouvées.

Bien au contraire, c'est vers le renforcement du rôle des élus qui sont au contact de la réalité quotidienne, vers la dotation en moyens nécessaires des collectivités locales qu'il faut se diriger.

Ce projet de loi fait fi de la raison et des besoins du peuple.

Monsieur le secrétaire d'Etat, la motivation profonde de votre texte est explicitée par M. Pierret, le rapporteur de la commission spéciale devant l'Assemblée nationale.

Ce dernier laisse en effet entendre que l'existence de 36 000 communes en France ne saurait plus être tolérée « au moment où un nouveau stade de la construction européenne va mettre toutes les structures de notre pays en concurrence avec celles de nos partenaires. »

Ce discours d'abandon de ce qui fait la spécificité de la démocratie française ne doit pas être entendu.

La libre administration des collectivités locale est mise en cause par le processus même de mise en place des communautés de communes et de villes, tels qu'il est prévu par le projet.

L'article 49 institue un organisme tutélaire : la commission départementale de la coopération intercommunale, qui organise le travail de regroupement sur le plan départemental.

Cet organisme a pour fonction de proposer un schéma départemental de la coopération intercommunale. Il est présidé par le préfet ; c'est lui qui imposera, au terme de la procédure, le regroupement des communes du département. Cette commission n'est pourtant composée que de 60 p. 100 d'élus.

Les articles 53, 54 A et 54 organisent concrètement la mise en place de nos communautés urbaines. Il ressort de l'examen des dispositions proposées que des conseils municipaux minoritaires ne pourront s'opposer à la mise en place d'une communauté les incluant de force. Il y a là, c'est incontestable, une mesure totalement antidémocratique et contraire à la Constitution.

L'article L. 167-3-1 du code des communes, proposé par l'article 53 du projet, est symbolique de l'ampleur de l'atteinte portée à la liberté des collectivités locales.

Selon cet article, il suffit en effet de réunir une majorité des deux tiers des membres élus du conseil de communauté des communes pour qu'une mesure envisagée par ce conseil à l'égard d'une seule commune membre, et pourtant refusée par cette dernière, lui soit cependant applicable.

Ainsi, le suffrage universel serait-il totalement bafoué. En effet, un programme municipal, adopté par la population et sur lequel les candidats ont été élus, pourrait-il être mis en échec par une autorité extérieure ?

Il n'est pas difficile d'imaginer un scénario au cours duquel une commune serait la seule à disposer de tel ou tel service public local, à mettre en œuvre telle politique du logement ou de développement économique. Cette collectivité, entraînée malgré elle dans la mise en place d'une communauté, pourrait être, au bout du compte, dans l'obligation de prendre des mesures contraires à la volonté de ses élus et de sa population. Monsieur le secrétaire d'Etat, nous sommes bien à mille lieues d'une avancée de la décentralisation !

A propos de la mise en cause du principe de libre administration, je veux maintenant souligner une remarque importante concernant le fonctionnement financier des collectivités locales.

Le projet propose de transférer de manière autoritaire - « les communautés... sont substituées aux communes membres pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle » - la perception de la taxe professionnelle aux communautés de villes.

L'article 34 de la Constitution établit pourtant, pour les collectivités locales, la nécessité légale de « garantir la libre administration de leurs ressources. »

Or l'article 57 du projet impose un certain nombre d'automatismes qui se révèlent totalement contraires à ce principe constitutionnel : une ville pourra en effet se voir imposer une amputation de ses ressources contre son gré.

Mes chers collègues, je ne vous apprendrai pas que la taxe professionnelle représente, en moyenne, 45 p. 100 des ressources fiscales des communes. Ce sont également les taxes de balayage, d'enlèvement des ordures ménagères, de séjour, de publicité, les taxes foncières, bâti et non bâti, et la taxe d'habitation qui pourraient être confisquées au profit des communautés de collectivités locales.

Cet aspect du projet de loi, je le souligne, monsieur le secrétaire d'Etat, méconnaît ainsi totalement au moins deux décisions récentes du Conseil constitutionnel.

Il s'agit tout d'abord de celle du 29 mai 1990, qui est relative à la loi portant mise en œuvre du droit au logement, dans laquelle le Conseil a précisé que les obligations financières rendues obligatoires par le législateur devaient « être définies avec précision et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales, ni entraver leur libre administration ».

Cette décision permet-elle d'accepter une sévère et automatique amputation des ressources ? Assurément non !

Il s'agit ensuite de celle du 25 juillet 1990, qui concerne la loi relative à la révision générale des évaluations d'immeubles dans laquelle le Conseil a confirmé l'analyse que je viens de rappeler, à savoir que les règles posées par la loi « ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ».

Les sénateurs communistes et apparentés espèrent bien que soixante sénateurs ou députés et même - pourquoi pas ? - le président de notre assemblée - assemblée qui, aux termes de l'article 24 de la Constitution, assure la représentation des collectivités locales - soulèveront le point d'inconstitutionnalité manifeste que constitue l'amputation, automatique et autoritaire, d'importantes ressources destinées aux collectivités territoriales.

Monsieur le secrétaire d'Etat, vous défendez un projet qui tend à étouffer, jusqu'à supprimer même, bon nombre des 36 000 communes, qui constituent le tissu démocratique de notre pays.

Dans son ouvrage intitulé : *La Protection constitutionnelle des droits et libertés*, François Luchaire définit cette stratégie de la façon suivante : « Certes, le législateur ne peut supprimer une catégorie juridique qui résulte de la Constitution, mais il peut en faire progressivement une coquille vide ». C'est à cela que tend votre projet, monsieur le secrétaire d'Etat.

Voilà ce que je voulais démontrer dans la première partie de mon intervention à propos de la mise en cause du principe à valeur constitutionnelle, fondé sur les articles 34 et 72 de la Constitution, principe de la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus.

J'en viens à la deuxième partie, toujours relative à l'inconstitutionnalité du projet.

L'article 72 de la Constitution établit que : « dans les départements ... le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

L'article 4 du projet conteste le rôle imparti par la Constitution au préfet du département. Pourquoi ? Parce qu'il le place sous la tutelle effective du préfet de région.

Cette violation délibérée du texte fondateur de la V^e République vise à vider de toute substance l'échelon départemental. L'objectif poursuivi est bien entendu, toujours, la mise en place de l'Europe des régions.

Le troisième motif d'inconstitutionnalité, et non le moindre, concerne le principe de la fixation du taux de l'impôt par les élus du suffrage universel direct.

Ce principe est établi par l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme :

« Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes, ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la qualité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

Le professeur Luchaire écarte toute possibilité de fixation du taux de l'impôt par une institution non élue. Il affirme, en s'appuyant sur une décision du Conseil constitutionnel du 19 novembre 1975, qu'il faut concilier la compétence législative pour fixer « les règles concernant ... l'assiette, le taux ... des impositions de toutes natures », avec celle qui préside à la détermination des « principes fondamentaux » des « ressources » des collectivités locales. Cette conciliation doit se faire dans le sens le plus favorable aux principes constitutionnels et notamment à celui de la libre administration des collectivités locales. En fait, le plus généralement, la loi fixe les règles d'assiette, et charge les collectivités territoriales de déterminer les taux.

En 1890 déjà, Léon Morgand, dans son ouvrage *La loi municipale*, confirmait ce principe : « L'association n'est pas, en effet, comme la commune ou le département, une société politique véritable ... Elle n'est qu'une société formée entre les communes pour l'exécution d'une œuvre déterminée. Le conseil qui la régit n'émane pas du suffrage universel ... Il aurait été contraire aux principes fondamentaux de notre droit public que le droit souverain de lever l'impôt leur fût délégué ».

Enfin - pour aujourd'hui, ce sera le dernier aspect anti-constitutionnel du texte que j'évoquerai - je veux parler de la violation du principe d'égalité.

Je vous le rappelle, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la Constitution assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion.

Or, dans le titre II, qui concerne la démocratie locale, le projet de loi distingue, arbitrairement, deux types de citoyens : ceux qui résident dans une commune de moins de 3 500 habitants et ceux qui résident dans une commune de plus de 3 500 habitants.

Les droits des premiers sont plus restreints.

Par exemple, l'article 8 du projet dispose qu'un débat d'orientation au conseil municipal sur les propositions budgétaires n'aura lieu que dans les communes de plus de 3 500 habitants.

De même, l'article 19, qui organise la mise à la disposition du public des documents afférents au budget, écarte-t-il de ce droit les habitants des petites communes.

Il en va de même pour l'article 10, qui instaure la transparence sur les conventions de délégations de service public. Ces dispositions vont généralement dans le bon sens, mais pourquoi en avoir écarté les petites collectivités locales, comme c'est visiblement le cas aux termes du titre II du projet de loi ?

M. Derosier, député socialiste, qui répondait sur ce point à mon collègue Jacques Brunhes, député communiste des Hauts-de-Seine, confirmait implicitement la violation du principe d'égalité ; et quand je dis « implicitement », je suis indulgent, car cela est tout à fait explicite. Voici ce que disait M. Derosier : « Nous aurions pu aller au-delà car les droits du citoyen ne peuvent pas être différents selon l'importance de la population. Mais, de toute évidence, la mise en œuvre de ces mesures requiert des moyens logistiques, une capacité financière dont ne disposent pas toutes les communes. »

Dans ces conditions, il me semble que M. Derosier préfère que soit mis à mal le principe d'égalité, plutôt que voir confier aux communes plus de moyens pour développer la démocratie.

J'ajoute que les articles 53, 54 A et 54 violent également le principe d'égalité, puisque seuls les habitants des communes pourront, par le biais de leurs élus, s'opposer à une intégration forcée dans une communauté de collectivités locales.

Ainsi, l'examen du texte qui nous est soumis révèle quatre violations, au moins, du principe de libre administration des collectivités locales au principe de la fixation du taux de l'impôt par les élus du suffrage universel direct, en passant par la violation de la Constitution de la V^e République.

Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le temps me manque pour poursuivre ma démonstration. Toutefois il ressort déjà de ce premier exposé que le projet est un mauvais projet pour l'avenir des organes démocratiques de notre pays, je veux parler ici des communes.

Il tend en effet à priver les Françaises et les Français de toute prise réelle sur la gestion de leurs affaires en mettant en place des établissements publics tout-puissants intitulés communautés de communes ou de villes, lesquelles échappent à tout contrôle démocratique.

Pour atteindre cet objectif, je viens de le démontrer, le projet bafoue plusieurs principes à valeur constitutionnelle. C'est pourquoi je vous propose d'adopter, mes chers collègues, la présente motion opposant l'exception d'irrecevabilité.

Vous le feriez en vous rappelant - certains d'entre vous plus particulièrement - les phrases suivantes : « Mais là est le mensonge car la V^e République procède, en réalité, à un extraordinaire durcissement du système napoléonien. Non seulement aucune mesure décentralisatrice n'a été prise, mais les pouvoirs des assemblées municipales et départementales sont inexorablement réduits au bénéfice des fonctionnaires placés par le Gouvernement à la tête des régions-programme... Il apparaît que le coup d'Etat permanent (*Exclamations sur les travées socialistes, ainsi que sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*) qui a rompu l'équilibre démocratique des institutions nationales s'attaque maintenant aux structures locales, dernier refuge des libertés publiques. »

Pourquoi - et je pose la question même si je n'ai pas d'interlocuteur en face de moi - le Président de la République, auteur, comme beaucoup d'entre vous l'auront reconnu, de ces lignes, veut-il mettre en œuvre ce qu'il avait radicalement condamné il y a vingt-sept ans ? (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à M. Allouche, contre la motion.

M. Guy Allouche. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, s'appuyant sur les articles 2, 34 et 72 de la Constitution, notre collègue du groupe communiste s'est efforcé - avec le talent que nous lui connaissons - de démontrer le caractère inconstitutionnel du texte soumis à notre examen.

A-t-il réussi à emporter notre conviction ? Loin s'en faut !

Tous les arguments avancés pour démontrer l'inconstitutionnalité du projet de loi nous sont apparus peu convaincants, et parfois même contradictoires.

L'article 2 de la Constitution ne traite aucunement de collectivités territoriales.

Un alinéa de l'article 34 précise que « la loi détermine les principes fondamentaux... de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ».

Quant à l'article 72, il indique, dans son deuxième alinéa, que les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ».

Sur quoi délibérons-nous, sinon sur un projet de loi renforçant la coopération entre collectivités territoriales et la participation des citoyens à la vie locale ? C'est expressément ce que prévoyait l'article 1^{er} de la loi du 2 mars 1982, loi non contraire à la Constitution et approuvée par les parlementaires communistes, ce dont je me félicite encore aujourd'hui.

Ce projet de loi trouve le juste équilibre entre deux principes constitutionnels extrêmes : l'indivisibilité de la République d'un côté, la libre administration des collectivités locales de l'autre.

Le principe de libre administration, déjà inscrit dans la Constitution de 1946, a été repris dans celle de 1958 aux articles 34 et 72, puis précisé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Premièrement, le principe de libre administration joue au profit non seulement des collectivités territoriales, mais aussi de leurs établissements publics, parce que l'activité de ceux-ci est utile au groupe humain qui habite la collectivité territoriale.

Deuxièmement, les collectivités territoriales participant à l'exercice de la souveraineté nationale, leurs représentants émanent du suffrage universel et les élections locales ont été considérées par le Conseil constitutionnel, saisi de la loi municipale de 1982, comme des élections politiques.

Faut-il rappeler que la liste des compétences dévolues aux collectivités locales par la loi de décentralisation ne présente pas, en elle-même, de caractère constitutionnel ? Dès lors, rien n'interdit au législateur de confier à celles-ci des compétences nouvelles.

Peu convaincants et contradictoires, ainsi ai-je qualifié les arguments de notre collègue Lederman. En effet, comment peut-on dénoncer une prétendue remise en cause de la liberté des collectivités territoriales et s'élever en même temps contre l'extension de leurs compétences, y compris de celles qui sont relatives à la coopération décentralisée ?

Il n'est porté aucune atteinte à la libre administration des collectivités territoriales et, si encourager l'intercommunalité est inconstitutionnel, alors la France vit depuis longtemps dans une telle inconstitutionnalité !

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Guy Allouche. La déconcentration n'est contraire ni à la Constitution, ni à la liberté des communes, ni à la décentralisation.

La décentralisation a été voulue, notamment, pour rapprocher les citoyens des centres de décisions. Les lois de 1982 et de 1983 ont permis de franchir une première étape par les transferts de compétences. La deuxième étape passe par la déconcentration des services de l'Etat au niveau local afin que puisse s'engager un dialogue direct avec les collectivités locales.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Guy Allouche. Bien loin de remettre en cause de la décentralisation, il s'agit, par les mesures de déconcentration prévues dans le présent projet de loi, d'améliorer et de faciliter les relations entre le pouvoir central et les collectivités locales.

Dans un Etat unitaire, les collectivités territoriales n'ont pas une compétence d'auto-organisation, elles sont créées par la loi et agissent dans le cadre des lois votées par le législateur.

Ce projet de loi n'impose pas de coopération forcée : la coopération envisagée est fondée sur le volontariat et décidée à la majorité qualifiée.

Il faut souligner que les conditions de création des nouvelles formules de coopération sont identiques à celles qui sont actuellement en vigueur pour les formes de coopération existantes, les districts ou les différents syndicats, par exemple.

Ce projet de loi présente, en effet, toutes les garanties pour que l'autonomie communale soit respectée et que la réforme ne puisse s'accomplir contre la volonté des élus et des habitants : la majorité qualifiée est requise à toutes les étapes, à savoir la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population ou l'inverse. Si ce principe de la majorité qualifiée était bon hier, il n'y a aucune raison qu'il ne le soit plus aujourd'hui, ni, *a fortiori*, demain.

Aucune des dispositions du projet de loi ne présente un caractère contraignant : le volontariat est à la base de toute nouvelle coopération ; la volonté collective demeure la référence. Prétendre que l'on veut faire disparaître des communes par voie autoritaire est infondé, contraire à la vérité. Il n'a jamais été question de suivre l'exemple de certains partenaires européens qui n'ont pas hésité à mettre en œuvre des politiques draconiennes de réduction du nombre des communes.

Gardons-nous de porter jugement. Avec ses ombres et ses lumières, chacune des solutions répond à un modèle culturel.

L'émiettement des communes que nous constatons dans notre pays - il compte plus de 36 500 communes, dont un peu plus de 400 ont plus de 20 000 habitants - ne présente pas que des avantages, notamment dans le domaine du développement local et de l'aménagement du territoire.

Que veut dire « autonomie » ? Quel est le degré de liberté d'une petite commune qui n'a pas les ressources nécessaires pour assurer le minimum de service public légitimement souhaité par ses administrés ?

Une des spécificités françaises étant ses 36 000 communes et l'attachement de la quasi-unanimité de Français à cette mosaïque, la seule solution, pour s'adapter aux exigences économiques et européennes, c'est le développement de la coopération avec de nouvelles formules, de nouvelles compétences, de nouveaux moyens.

Ce projet de loi marque le franchissement d'une nouvelle étape, une nouvelle ère de la coopération ; les collègues de mon groupe développeront plus largement cet aspect, notamment sa portée en matière d'aménagement du territoire.

Je veux néanmoins souligner un point important et novateur : tous les membres des conseils de communautés de villes ou de communes seront obligatoirement des élus, ce qui n'est pas le cas pour les autres formes de coopération.

Il existe déjà des structures de coopération intercommunale, des districts à fiscalité propre, qui votent l'impôt ! A ce jour, ils n'ont jamais été déclarés contraires à la Constitution. Nous connaissons tous des élus communistes qui président des districts ou qui participent à des structures de coopération.

Selon nos collègues du groupe communiste, le vote de l'impôt par des élus au second degré serait contraire à la Constitution et aux principes démocratiques. Cet argument est étonnant dans la bouche d'un sénateur et témoigne d'une extraordinaire défiance à l'égard des élus locaux.

Les conseils des communautés sont obligatoirement composés d'élus. En outre, il faut souligner que le système de la spécialisation de la taxe professionnelle permettra une plus juste répartition des charges entre contribuables et une plus grande solidarité entre communes, chacun participant en fonction de ses bases.

Mes chers collègues, il ne vous étonnera pas qu'au nom du groupe socialiste je vous demande de ne pas adopter cette exception d'irrecevabilité, tout comme mon ami René Régnault, dans un instant, vous invitera à rejeter la question préalable du groupe communiste.

En effet, il n'y a plus lieu de relancer les débats passionnés de 1982 et 1983. La décentralisation est entrée dans les faits. Le projet de loi qui nous est soumis a pour objet d'en marquer une nouvelle étape après dix ans de fonctionnement. La décentralisation est devenue un principe commun à tous les Français. Pour rester dans le domaine de la Constitution, je dirai qu'elle est désormais un « principe fondamental » reconnu par les lois de la République.

Cette révolution politico-administrative est si bien entrée dans les mœurs que ceux-là mêmes qui l'ont combattue s'en font aujourd'hui les champions, les ardents défenseurs, parfois contre ceux qui l'ont faite puisque des voix s'élèvent pour se plaindre de menaces qui pèseraient sur la décentralisation. Sur ce sujet comme sur tant d'autres, pratiquant l'auto-suggestion ou l'auto-intoxication, bon nombre d'élus et de responsables politiques jouent « à se faire peur ».

Perfectible, la décentralisation l'est incontestablement, car c'est une réforme progressive, aux adaptations et ajustements successifs. Si beaucoup a déjà été fait, il reste bien davantage encore à réaliser.

Le projet de loi veut parfaire le mouvement de décentralisation en s'attaquant aux difficultés fondamentales sur lesquelles bute l'autonomie des élus locaux, face à l'Etat, mais face aussi à certains clans qui se constituent peu à peu, refusant les solidarités territoriales plus que, jamais indispensables.

Déconcentrer davantage, démocratiser encore plus, mieux coopérer, tels sont les trois objectifs du projet de loi d'orientation, qui traduit une conception moderne et exigeante de l'administration territoriale.

C'est une évidence de rappeler que la déconcentration est le complément indispensable de la décentralisation. Sans interlocuteur unique bénéficiant de moyens spécifiques par rapport aux administrations centrales, il n'y a pas de dialogue équilibré entre les collectivités locales et l'Etat.

Il faut que les administrations centrales se résignent à limiter leurs activités aux missions de caractère national qui leur sont propres - réglementation, conception, coordination, régulation - et qu'elles abandonnent ou qu'elles délèguent la volonté et le pouvoir de régler les dossiers à des services extérieurs, renforcés et regroupés sous l'autorité du représentant du Gouvernement.

La déconcentration du pouvoir de l'Etat, ce n'est plus l'Etat omniprésent mais l'Etat arbitre, garant de l'intérêt général.

Le temps est venu de rompre avec ces habitudes séculaires de centralisation excessive, car déjà en 1852 - je dis bien « 1852 » - un décret du 25 mars, relatif à la première grande mesure de déconcentration, précisait qu'on peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près ». La publication de la « charte de la déconcentration », annoncée à l'article 5 du projet de loi, concrétise cette volonté et vaut engagement du Gouvernement.

Le deuxième apport essentiel du projet de loi est le renforcement de la démocratie dans la gestion locale quotidienne.

Il serait faux et surtout dangereux de laisser accroître l'idée que la démocratie locale est actuellement absente. L'élection au suffrage universel, la publicité des travaux et des décisions, le contrôle juridictionnel des actes administratifs sont à la base de notre système démocratique. Sont-ils suffisants ? Bien sûr que non. Il faut progresser et dire non à l'absolutisme, même qualifié de démocratique.

Les droits des minorités, l'information des administrés, leur participation aux procédures de décision, tout cela doit être organisé et prendre place dans nos institutions.

Quand elle se veut saine, vivante, appliquée, la démocratie a ses exigences. Le respect de la règle majoritaire suppose la présence et la garantie des droits de la minorité - droit de regard, droit de critique, droit de proposition. A pouvoirs renforcés, à compétences élargies doit correspondre un contrôle plus strict de la légalité des actes de l'exécutif et de sa majorité. Il serait grave et malsain de confondre libre administration et administration souveraine.

Nous approuvons les dispositions du projet de loi qui tendent à garantir les droits que tous les élus tiennent du suffrage universel.

Certains élus ont parlé et parlent encore d'atteinte à leur autorité légitime, de déstabilisation des autorités locales élus, de dilution du pouvoir. Faisons litière de tout cela, car déléguer une parcelle d'autorité, informer largement élus et population, consulter et rechercher des avis éclairés, faire participer le plus grand nombre, tout cela ne remet aucunement en cause le pouvoir de décision qui appartient aux élus, et à eux seuls. Je dirai même que cela conforte leur autorité tant morale que politique.

La tentation naturelle pour qui détient le pouvoir est d'en abuser ; tout aussi grande est la tentation pour les exécutifs de se comporter en féodalités locales. Mes chers collègues, à quoi bon, pour le citoyen, se débarrasser de la toute puissance de l'Etat, à Paris, si c'est pour avoir une infinité de féodalités locales et installer des baronnies puissantes ?

Le premier objectif de la décentralisation, telle que l'ont voulue ses promoteurs, est de redonner le pouvoir aux élus, certes, mais également aux citoyens, en les rapprochant des lieux de décision, en les impliquant dans la gestion des affaires locales et en les incitant à s'investir davantage dans la vie publique locale.

A ce jour, force est d'admettre que la décentralisation a d'abord été le triomphe du pouvoir local, avant celui de la démocratie locale ; elle a même consacré le phénomène « notabiliaire ». Le citoyen, pas plus qu'hier, n'y a trouvé son compte.

Etonnons-nous, après cela, que notre vie politique s'étiole, que l'abstentionnisme finisse par être structurel, que partis politiques, associations et mouvements divers se dévitalisent ! Certes, ces phénomènes sont plus complexes et ont des causes diverses ; raison de plus pour se donner les moyens de reconstruire une dynamique de participation.

Pourquoi ne pas croire aux vertus pédagogiques de la consultation de la population en dehors des périodes électorales ? Que craint-on, et qui craint-on ? La démocratie représentative est-elle exclusive de toute autre forme de consultation ? Les citoyens ne seraient-ils parés de toutes les qualités et de toutes les vertus que lorsqu'ils doivent désigner leurs élus ?

Craindrait-on de les laisser en sollicitant leur avis ? Pourquoi ne pas considérer que le plus important, pour ces consultations locales, c'est moins le taux de participation que l'ampleur et l'intérêt du débat engagé ?

Lors de l'examen du titre II, traitant de la démocratie locale, nous aurons l'occasion de développer notre conception d'une citoyenneté civique, et pas seulement nationale.

S'agissant de la consultation directe des populations à l'échelon local, je regrette que le projet de loi ne concerne que les électeurs et non tous les habitants de la commune, surtout dans un domaine qui n'est que consultatif et qui ne touche pas à la désignation des élus. Le projet de loi tergiverse, car tous les habitants sont concernés par les articles traitant de l'information ou des commissions consultatives, mais, pour les consultations locales, il est proposé de procéder à un « tri » de la population. Comment intégrer quand on commence par trier, par marginaliser et exclure d'avantage ?

L'occasion nous est offerte de rompre ce cercle vicieux, car qui ne voit qu'il engendre la révolte, le rejet de notre société démocratique, le mépris des lois de la République et, surtout, qu'il alimente les idéologies dangereuses pour tous ?

Au moment où la mise en place d'une nouvelle politique de la ville met en évidence le rôle irremplaçable du secteur associatif, des relais, par exemple les chefs de projets de développement social des quartiers, dans l'établissement de solidarités de proximité, dans la prise en charge, par tous, des problèmes de société, il est dommage de ne pas reconnaître à ceux qui rencontrent le plus de difficultés et qui nous posent de sérieux problèmes le droit d'exprimer un avis sur les questions touchant à leur vie quotidienne, d'autant qu'il est désormais acquis que, si l'on veut les responsabiliser, mieux vaut donner la parole à des acteurs traditionnellement muets, comme les jeunes ou les non-nationaux.

Mes chers collègues, la conjonction du non-exercice de la citoyenneté par les électeurs et de l'absence de reconnaissance d'une citoyenneté civique aux non-nationaux conduit à un affaiblissement de la démocratie. Dans de nombreuses cités, lorsque la citoyenneté est à ce point en danger, c'est la République qui se délite. L'exigence civique est l'une des conditions d'une République moderne.

J'exprime également le regret que la consultation locale ne porte que sur les affaires relevant du pouvoir de décision des autorités communales. N'y a-t-il pas lieu de l'étendre aux questions sur lesquelles l'avis des communes est sollicité ? Sinon, il suffira de transférer une compétence à l'instance de coopération intercommunale pour éviter une consultation sur un sujet dont elle aura le pouvoir décisionnel.

Le troisième pilier du projet de loi, c'est la coopération entre collectivités locales.

Il s'agit de trouver un juste équilibre, en partant du principe du volontariat des collectivités locales, et de favoriser la constitution de périmètres de solidarité.

Plus personne ne propose le regroupement par la contrainte. Pour autant, la liberté locale s'est découverte des zéloteurs qui, de façon presque dogmatique, refusent toute coopération au nom de la liberté, de l'autonomie, surtout s'il n'y a pas unanimité. Or l'unanimité, que certains exigent, conduit à l'immobilisme. Le principe de majorité qualifiée est un bon compromis qui a déjà fait ses preuves et qu'il me paraît juste de généraliser.

Le projet de loi marque le renoncement du Gouvernement à un redécoupage des régions et l'exploration d'une autre voie, la coopération interrégionale, pour répondre au débat sur la taille et les moyens des régions françaises dans l'espace européen.

L'avenir nous dira si ces ententes aboutissent à une réduction du nombre des régions. Vous avouerez-vous mon scepticisme ?

Un vieil élu de mon département disait souvent que le syndicat le plus puissant qu'il ait rencontré durant toute son activité parlementaire et politique, c'était « celui des écharpes » ! Nous verrons combien de présidents de région accepteront de se faire *hara-kiri* pour réduire le nombre de régions !

Je développerai ma position lors de la discussion des articles, mais, dès maintenant, je dois vous indiquer que cette entente interrégionale, au-delà de trois régions, me paraît être une menace pour l'Etat.

Si plusieurs régions créent une entente et transfèrent toutes leurs compétences au conseil d'administration de l'entente, c'est un mini-gouvernement qui s'installera, avec une légitimité politique et juridique. Nous devons donc mesurer tous les risques, plus ou moins apparents, de certaines dispositions, même si, *a priori*, elles sont séduisantes.

La commission départementale de coopération intercommunale doit d'abord être considérée comme une instance de concertation et de rationalisation. Composée principalement d'élus, on voit mal comment elle pourrait exercer les contraintes tant décriées.

Il est utile de rappeler que la décentralisation a écarté toute tutelle d'une collectivité sur une autre. Aussi, le choix du préfet pour présider cette commission me paraît judicieux, car lui seul est en mesure d'être l'arbitre et de garantir à tous une neutralité agissante, alors qu'un élu se trouverait naturellement en situation de prééminence.

Après deux siècles d'échecs politiques de regroupement, il est nécessaire de trouver des solutions aux problèmes posés par l'émiettement communal, sans toutefois nier ou sous-estimer la difficile recherche d'un équilibre entre le respect de l'identité communale et les exigences de la coopération.

A ce jour, les solutions avancées ont donné des résultats plus apparents que réels, surtout si l'on considère que la coopération intercommunale s'est assigné pour tâche la gestion des services publics traditionnels, essentiellement techniques.

Trois raisons rendent nécessaire cette coopération intercommunale.

La première tient à l'état d'avancement de la décentralisation : les compétences ont été transférées ; les collectivités ont fait la démonstration de leur capacité à exercer les nouvelles responsabilités ; les relations entre l'Etat et les collectivités sont définies et acceptées.

La deuxième raison qui milite en faveur de la coopération intercommunale est liée à la construction européenne. L'émiettement communal ne saurait être toléré plus longtemps au moment où les structures de notre pays vont entrer en concurrence avec celles de nos partenaires qui, eux, ont déjà accompli la mutation de leurs administrations territoriales.

La troisième raison d'engager le renouveau de la coopération, c'est l'émergence d'une demande des décideurs locaux, car la décentralisation les a conduits à concevoir puis à exprimer de nouvelles aspirations, notamment en matière de développement local.

Avec une délimitation des compétences allant bien plus loin que la simple gestion en commun des services publics, le projet de loi innove, et nous sommes en présence d'une nouvelle conception, résolument moderne, des objectifs de la coopération intercommunale, notamment le développement économique local et un aménagement équilibré de l'espace et de l'environnement.

En conclusion, mes chers collègues, ce projet de loi constitue une étape importante de la modernisation de l'organisation territoriale de notre pays, ainsi qu'un élargissement des libertés pour les élus et les collectivités.

C'est la première fois, depuis 1982, qu'un gouvernement présente un texte global sur le pouvoir local, dans le respect des identités de chaque collectivité.

Depuis longtemps, nous souhaitons donner un nouveau souffle à la décentralisation, faire progresser la démocratie locale, accroître les droits des élus locaux, donner des moyens nouveaux à la coopération intercommunale, comme cela a été le cas avec les textes adoptés récemment sur la solidarité entre villes et départements.

Une nouvelle étape sera franchie avec l'adoption de ce projet de loi. Règle-t-il toutes les difficultés que rencontrent les collectivités territoriales ? Répond-il à toutes les interrogations des élus locaux ? Sûrement pas ! Il n'en a pas la prétention. D'autres projets plus réformistes sont attendus. A ce sujet, M. le rapporteur indiquait tout à l'heure qu'il attendait le projet de loi sur le statut de l'élu local. Nous l'attendons également puisqu'on nous en a fait la promesse. Le texte est quasiment prêt, mais un point pose problème, celui du financement de ce statut : il faut trouver près de quatre milliards de francs.

N'oublions pas que nous ne sommes qu'au début de cette nouvelle ère décentralisatrice. Apprécions donc ce projet de loi à sa juste et grande valeur.

Le groupe communiste le rejette ; il lui trouve bien des défauts, considère qu'il est dangereux pour l'autonomie des collectivités locales et des élus. Parler d'autonomie à l'heure où de très nombreux problèmes appellent des solutions collectives, où la solidarité entre collectivités se révèle indispensable, c'est non seulement refuser la prise en compte de la réalité, mais également accepter de ne pas participer à la construction de l'avenir de nos collectivités.

Au-delà de ses aspects techniques, ce projet de loi n'en a pas moins un caractère politique. Pour s'en convaincre, il suffit de lire le rapport présenté par notre collègue Paul Graziani, au nom de la commission des lois.

Si d'une formule lapidaire j'avais à le résumer, je dirais : « Nous voulons que ça change à condition de conserver ce qui existe ».

Vous avouerez-je, monsieur le rapporteur, moi aussi, ma déception ? Nous vous avons lu, nous vous avons entendu. Ô combien nous aurions aimé entendre le sénateur Paul Graziani, auteur d'articles sur la décentralisation et formulant des propositions hardies et novatrices !

M. Gérard Delfau. Il a raison !

M. Guy Allouche. Il est vrai que vous rapportez au nom de la commission des lois et donc restez fidèle à sa position. Malgré tout, monsieur le rapporteur, permettez-moi de vous dire - vous savez l'amitié que je vous porte - que vous avez été le porte-parole d'une majorité - je la qualifierais de conservatrice, si je voulais polémique - qui a fait preuve, une fois de plus, d'une trop grande frilosité.

Dès 1982, certains élus se sont obstinés à ne pas approuver la décentralisation. Ils en sont devenus les ardens défenseurs. Ne désespérons pas ! Dans quelque temps, ceux qui aujourd'hui ressentent une certaine déception, qui n'approuvent pas les dispositions de ce projet de loi, lui trouveront, dans son application, toutes les qualités que, publiquement - pour des raisons sur lesquelles il est inutile d'insister - ils n'osent reconnaître.

Aussi, mes chers collègues, au nom du groupe socialiste, je vous demande de rejeter la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, présentée par nos collègues du groupe communiste. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Je mets aux voix la motion n° 1 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Je rappelle que son adoption aurait pour effet d'entraîner le rejet du projet de loi.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

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° 110 :

Nombre des votants	105
Nombre des suffrages exprimés	105
Majorité absolue des suffrages exprimés	53
Pour l'adoption	16
Contre	89

Le Sénat n'a pas adopté.

Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à vingt-deux heures quinze. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(**La séance, suspendue à vingt heures dix, est reprise à vingt-deux heures quinze, sous la présidence de M. Jean Chamant.**)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT vice-président

M. le président. La séance est reprise.

6

DÉCLARATION DE L'URGENCE D'UN PROJET DE LOI

M. le président. M. le président a reçu de Mme le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 11 juin 1991.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi relatif à la lutte contre la fièvre aphteuse et portant modification du code rural et du code pénal [n° 271 (1990-1991).]

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

« Signé : ÉDITH CRESSON »

Acte est donné de cette communication.

7

ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République.

Question préalable

M. le président. Je suis saisi, par Mmes Luc et Fraysse-Cazalis, MM. Lederman, Pagès, Souffrin, Bécart, Renar et Viron, les membres du groupe communiste et apparenté, d'une motion n° 2, tendant à opposer la question préalable.

Cette motion est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi (n° 269), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'administration territoriale de la République. »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement ont seuls droit à la parole sur cette motion 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 Mme Fraysse-Cazalis, auteur de la motion.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, présenter une question préalable sur un projet de loi relatif à l'administration territoriale ne signifie pas, bien évidemment, qu'un tel sujet ne doit pas être débattu. C'est tout le contraire.

Cette motion vise à mettre en relief combien ce projet est éloigné des préoccupations des collectivités territoriales et à mettre en évidence sa nocivité pour leur développement, sinon leur survie.

Voilà près de dix ans, les lois de décentralisation jetaient les bases d'une véritable démocratie locale.

Libérés de la tutelle de l'Etat, les communes, les départements devenaient des collectivités responsables, libres de décider des interventions qu'elles pensaient nécessaires à leurs populations.

Les régions devenaient collectivités. Aucun autre contrôle que celui de légalité ne pouvait s'exercer sur l'action de ces collectivités.

Dix ans après, nous pouvons mesurer ce qu'il est advenu de ces principes. Nous pouvons apprécier ce qu'est devenu ce mouvement de décentralisation au regard de ce qu'il nécessitait, de ce qui avait été promis et de ce qui a été réalisé.

De cela, nous aurions aimé débattre.

La décentralisation supposait que le fonctionnement des collectivités soit animé par une fonction publique territoriale spécifique, équivalant à celle de l'Etat.

Les bases législatives d'une telle fonction publique ont été jetées. Mais les gouvernements n'ont jamais pris les décrets nécessaires à leur application.

La loi Galland, suivie de mesures portant atteinte aux garanties des fonctionnaires territoriaux, a ensuite considérablement aggravé leur situation.

La décentralisation nécessitait également l'élaboration d'un statut de l'élu local. Longtemps promis, toujours repoussé, ce statut n'a toujours pas vu le jour. La situation institutionnelle des élus, notamment de ceux des petites communes, n'est toujours pas reconnue, ni organisée.

La logique de décentralisation voulait également que les collectivités disposent de ressources financières adaptées à leurs compétences. Au lieu de cela, ces dernières années se caractérisent par le désengagement de l'Etat, l'encadrement de la fiscalité locale et le pillage des finances locales.

Disposer de compétences lorsqu'on est privé des moyens financiers de les assumer relève du leurre.

Nous étions prêts à débattre d'une réforme de la fiscalité locale. Cette fiscalité doit dégager des moyens au profit des collectivités, tout en étant plus juste et plus démocratique, en ce sens qu'elle doit être fonction des ressources des ménages.

Au lieu de cela, la fiscalité locale s'est alourdie. La taxe d'habitation a doublé depuis 1982 ; la taxe professionnelle a augmenté de plus de moitié.

Pourtant, les communes et leurs habitants n'en ont pas bénéficié.

Ce sont 25 milliards de francs qui ont été prélevés par l'Etat sur la C.N.R.A.C.L., ce qui a doublé les cotisations des collectivités.

La désindexation de la dotation globale de fonctionnement a permis de prélever 6 milliards de francs sur le budget des collectivités locales. La dotation globale d'équipement ne représente que 2 p. 100 des investissements, au lieu de 10 p. 100 selon les promesses faites lors des débats en 1982 et en 1984 sur les lois de décentralisation.

Les emprunts à taux privilégiés ont disparu. Les collectivités remboursent, aujourd'hui, plus qu'elles n'empruntent.

Pour m'en tenir au seul exemple de la ville de Nanterre, ces choix politiques imposés par le Gouvernement coûtent cher aux Nanterriens.

Ainsi, pour l'année 1991, la ville de Nanterre économiserait 14 300 000 francs si le taux d'emprunt était ramené de 9,6 p. 100 à 6 p. 100, comme nous le réclamons.

De même, si la dotation globale d'équipement était, comme prévu, à un taux de 10 p. 100, cela constituerait une recette de 11 300 000 francs pour la ville.

Quant à la dotation globale de fonctionnement, le fait qu'elle ne soit plus indexée sur la T.V.A. a fait perdre à la ville de Nanterre une recette de 3 200 000 francs.

En outre, l'Etat prélève, sur les seules dépenses de fonctionnement à caractère social, 3 200 000 francs de T.V.A. et plus de 15 millions de francs au titre de la C.N.R.A.C.L.

Mesure-t-on ce que cela représente s'agissant de l'augmentation de la fiscalité locale, des projets communaux retardés ou abandonnés ?

Au lieu de débattre de ces problèmes, particulièrement cruciaux pour les collectivités et leur population, plutôt que d'améliorer et de relancer la décentralisation, le Gouvernement a choisi, au contraire, de mettre un terme à ce processus.

Ce projet de loi n'a d'autre objectif que de revenir sur les avancées de 1982. Sous le prétexte de pseudo-impératifs de construction européenne, il porte, en germe, la disparition des collectivités en tant qu'organes de délibération et de décision.

Ce projet de loi, qui se présente comme étant un texte de déconcentration, de démocratie et d'efficacité locale est, en réalité, un texte d'inspiration européenne, qui traduit une méfiance à l'égard des élus locaux et qui recherche, au travers de leur dessaisissement, le contrôle et la mise sous tutelle des collectivités.

Comment le Sénat, représentant traditionnel des collectivités locales, pourrait-il accepter de débattre d'un texte qui programme la disparition des communes et des départements en tant que collectivités agissantes ?

Si nous laissons la logique de ce texte se développer, les communes, tout d'abord les plus petites, ne subsisteront que par la survivance de leurs noms.

Ces collectivités de vie ne seront plus que des coquilles vides. L'essentiel de ce qui les concerne sera arrêté ailleurs, à un échelon supracommunal.

Plutôt que de prolonger et d'amplifier la décentralisation, le Gouvernement s'est malheureusement inspiré du projet Guichard et de la loi Marcellin.

Nous le regrettons profondément, car nous aurions souhaité examiner un tout autre projet, un projet qui aurait définitivement ancré la décentralisation dans la vie nationale, un projet par lequel les communes, les départements et les régions auraient vu leurs rôles et leurs possibilités accrues, dans l'intérêt et sous le contrôle des citoyens.

C'est bien de cela qu'il s'agit.

Pour être réelle, la démocratie doit faire appel à l'intervention du citoyen, qui doit pouvoir susciter et contrôler l'action de ses élus.

Plus les instances de pouvoir sont proches, plus la démocratie est réelle.

C'est bien pourquoi les communes sont les lieux où la démocratie est le plus développée, le plus efficace. C'est cet acquis, irremplaçable, des 36 700 foyers de démocratie que le projet de loi entend étouffer.

Tel est bien l'objectif.

Vous prétendez déconcentrer les services de l'Etat. Ce serait parfait si cette déconcentration aboutissait à la mise en place, au niveau départemental, régional et communal, de représentants de l'Etat compétents pour dialoguer avec les collectivités, habilités à traiter des problèmes locaux.

Au lieu de ce partenariat, ce projet de loi éloigne encore plus le lieu de prise des décisions étatiques.

Le préfet de département, actuellement le véritable représentant de l'Etat auprès des collectivités territoriales, s'efface au profit du préfet de région, ce qui renforce le pouvoir d'Etat et éloigne le lieu de prise de décision du lieu d'exécution.

Ainsi, l'intégration européenne, telle que vous la concevez, vous conduit à nier les réalités historiques et politiques de notre pays, qui, depuis la Révolution, sont ancrées au niveau communal et départemental.

Ce serait désormais la région, surtout le préfet, qui déciderait de tout : de la mise en œuvre des politiques communautaires jusqu'à la politique de la ville et des communes rurales.

L'Europe du chômage y trouvera peut-être son compte, mais les habitants de notre pays certainement pas. Faut-il que ces décisions européennes soient nocives pour que vous cherchiez ainsi à en diluer, à en éloigner les centres d'application ?

La France n'est pas l'Allemagne ou la Grande-Bretagne. Il vous sera bien difficile de détruire le tissu communal qui caractérise notre pays. Car les Français sont attachés à leurs communes, à leur pratique de démocratie locale.

Je parle de véritable démocratie locale, celle qui fait intervenir les citoyens, non pas celle que le projet fige et corsette en la codifiant. Quoi de plus séduisant cependant que votre projet de loi ?

Le code des communes n'organise pas la démocratie locale. Il y a donc un vide juridique que vous proposez de combler, ce qui ne peut que recueillir l'adhésion de tous.

Vous proposez de faciliter le contrôle des élus et des citoyens en codifiant les règles de convocation et de tenue des conseils municipaux. Qui s'y opposerait ?

Dans le même temps où vous réduisez les budgets communaux, vous proposez que les citoyens puissent les connaître. C'est bien, encore que ce ne soit pas une innovation, car il y a bien longtemps que les élus présentent ces éléments.

Vous entendez favoriser la participation des habitants à la vie locale. C'est heureux, mais vous le faites de manière restrictive.

Aujourd'hui, les communes peuvent faire intervenir les habitants comme elles l'entendent et sur tous les sujets qui intéressent leur population.

Demain, cela ne sera plus possible. Prenons l'exemple des consultations municipales. Actuellement, nous pouvons consulter tous les habitants. Demain, avec votre texte, ne pourraient se prononcer que les électeurs. La nuance est de taille !

En effet, si aujourd'hui nous pouvons recueillir l'opinion de tous les intéressés, demain seraient exclus les étrangers, mais aussi les ressortissants français non inscrits sur les listes électorales ou inscrits dans une autre commune.

Je vous avoue que le progrès démocratique ne m'apparaît pas, ici, évident. De plus, vous limitez les sujets de consultation. Les référendums locaux ne seront désormais organisés que sur les questions relevant de la compétence communale et non plus, comme actuellement, sur des questions d'intérêt communal.

Ainsi, nous ne pourrions plus organiser à Nanterre une consultation portant, comme en 1984, sur des propositions de relance de la fonderie Montupet ou, comme en 1985, sur le principe de l'installation d'une prison, projet rejeté par 98 p. 100 de la population, ou encore sur les conditions de passage des autoroutes A 14 et A 86 dans la ville.

Avec votre codification dite « démocratique », l'Etat pourra désormais imposer de tels projets à une commune sans que la population puisse même s'exprimer.

En effet, si une commune s'avisait de consulter sa population sur un tracé d'autoroute, de compétence nationale, sur la création d'un lycée, de compétence régionale, ou sur la fermeture d'une classe primaire, le préfet, qui ne peut le faire actuellement, déférerait ce référendum devant le tribunal administratif. Bel essor de démocratie !

D'autant qu'à côté de ces entraves tout ce que vous prévoyez est déjà de pratique courante.

Ainsi est-il prévu que, désormais, « le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie de la commune, comprenant des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil. » Mais nous pratiquons cela depuis des années.

Nous ne vous avons pas attendus ! Ainsi, à Nanterre, depuis plus de dix ans, nous avons mis en place huit conseils de quartier. Nous avons même deux conseils de cité élus par l'ensemble des habitants des cités concernées.

Ils fonctionnent sous la responsabilité d'un élu municipal. Ce sont des structures de concertation entre la municipalité et les habitants, où tous les sujets intéressants la vie de la cité ou du quartier peuvent être abordés.

Autre exemple : le comité de pilotage de la lutte contre la toxicomanie, mis en place en 1990. Il est présidé par le maire et, outre les élus, il regroupe en son sein des représentants des associations, des clubs de prévention, des assistants sociaux, des médecins et des pharmaciens, des représentants de la justice, de la police, des services médico-sociaux scolaires, de l'éducation nationale.

De même, vous prétendez innover en prévoyant une commission consultative compétente pour les services publics locaux et comprenant des représentants des usagers. Mais il y a longtemps que de telles commissions fonctionnent à Nanterre ! Il en est ainsi de la commission de la restauration scolaire, où parents, enseignants et représentants des personnels se réunissent pour évaluer et proposer tout ce qui touche à la restauration scolaire, y compris les menus en liaison avec la diététicienne.

Nous avons également, dans les différents quartiers de la ville, des commissions de travail sur l'école, l'enfance et la jeunesse, qui regroupent élus, usagers, habitants, associations et représentants des institutions pour examiner, dans chaque domaine, les problèmes posés et les moyens de les surmonter avec les différents partenaires.

Je pourrais citer encore les quatre mairies annexes dont la plus ancienne date de 1985 et qui vont bien au-delà des annexes mobiles autorisées par le texte. Vous le voyez, nous allons loin dans la pratique démocratique et dans la concertation.

Mais nous le faisons sans formalisme, librement. Je crains que désormais nous soyons limités par ce que prévoit le texte. En effet, les communes pourront-elles aller au-delà de ce que la loi prévoit ? Je crains une lecture restrictive où ne serait admis que ce qui serait légalement autorisé.

En réalité, vous restreignez le champ d'action démocratique des communes et vous les placez, dans ce domaine également, sous la menace du préfet, lequel pourra déférer les actes au tribunal administratif.

Avec votre projet de loi, plus aucune décision des collectivités n'échappera au contrôle du préfet puis de la juridiction administrative.

Certes, sur le plan des principes, il n'y a rien à dire, les collectivités devant respecter la loi républicaine. Trop d'affaires ont indiqué la nécessité de contrôler les agissements de certaines collectivités, dont aucune - je me permets de le rappeler - n'est dirigée par un élu communiste.

Mais ce nécessaire respect de la loi ne doit pas entraver le fonctionnement des collectivités. Il faut que celles-ci puissent continuer de passer des marchés, d'effectuer des études et de gérer leurs services publics locaux.

Or le projet de loi, en renforçant l'intervention du préfet et des chambres régionales des comptes, va allonger démesurément le temps d'examen des actes des collectivités.

Vous proclamez vouloir renforcer la légalité ; en pratique, vous paralysez les collectivités. Comment passer un contrat ou engager des travaux quand il faudra des années pour savoir si ces contrats sont valides ? Cette éventuelle invalidité ne tiendra pas obligatoirement à des raisons de morale politique, elle aura peut-être simplement pour origine un vice de procédure !

Ce projet de loi ne fait, sur ce point, qu'introduire, après la loi de janvier 1991, les directives européennes relatives aux marchés publics.

Il œuvre donc beaucoup plus dans le sens de l'intégration européenne que dans celui du progrès démocratique.

S'agissant de la coopération, depuis longtemps, les communes se sont engagées dans cette voie. Mais elles l'ont fait librement, en fonction de leurs intérêts communs, ce qui les amène à préférer les formes de coopération les plus souples. Actuellement, les deux tiers des communes coopèrent entre elles. Ce mouvement ne fait que croître.

Nous serions prêts à débattre d'un projet encourageant de telles coopérations, dans le respect de l'identité de chacune des communes, de leurs compétences et de leurs intérêts mutuels. Or vous nous proposez tout autre chose. En effet, ce projet de loi, loin d'aborder les véritables problèmes de la coopération communale, organise un regroupement forcé des communes.

Le préfet décidera de la création de communautés de villes ou de communes dès lors qu'une majorité qualifiée de communes ne s'y sera pas opposée. C'est dire que l'on passera outre l'opposition exprimée par les autres communes. Il est scandaleux que l'on puisse imposer de telles communautés à un tiers des communes considérées, d'autant que les communes membres seront dépossédées de toutes leurs compétences.

L'urbanisme, le développement économique et l'environnement seront de la compétence des communautés de communes. La communauté de villes décidera, elle, de l'aménagement de l'espace, des documents d'urbanisme, des créations de Z.A.C. - zones d'aménagement concerté - des actions de développement économique, de la voirie, des transports, de l'environnement, de la pollution, de l'assainissement, des équipements culturels et sportifs, ainsi que de l'enseignement.

A la lecture de cette liste, on peut mesurer avec certitude qu'il ne restera plus rien aux communes. Les citoyens continueront d'élire un conseil municipal et un maire, mais celui-ci sera sans pouvoir et ils ne pourront rien contre le conseil de communauté qui, lui, élu au second degré, décidera de l'essentiel.

Pour parfaire ce schéma, les communes perdent pratiquement toute responsabilité en matière de fiscalité locale.

Celle-ci sera unifiée et alourdie au fur et à mesure du désengagement de l'Etat. Cela sera d'autant plus facile que les citoyens n'éliront plus directement les responsables de cette fiscalité.

M. Hubert Haenel. Très bien !

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Comme vous êtes méfiants et parce que vous pressentez le refus des communes de voir ainsi programmer leur disparition, vous étendez ce schéma aux organes de coopération déjà existants de par la volonté des communes.

Ainsi, une commune qui aura réussi à échapper aux communautés de villes ou de communes pourra tout de même être dessaisie de ses compétences et de ses ressources par la transformation du Sivom ou du S.I.V.U. auquel elle avait librement adhéré.

Il est évident que nous ne pouvons accepter une telle dérive autoritaire, non pas parce que nous sommes mythiquement attachés à l'existence des communes, mais parce que celles-ci sont indispensables. Elles sont indispensables pour la démocratie dont elles sont l'expression la plus réelle et la plus directe et pour la cohésion nationale, car ce sont les communes qui vivent les réalités nationales au plus près.

Ce sont elles, particulièrement les plus petites, qui empêchent la désertification de certaines régions. Sans les communes, sans l'action de leurs habitants, combien de fermetures d'écoles, de bureaux de poste, de gares et de lignes S.N.C.F. aurions-nous à déplorer ?

D'ailleurs, c'est bien parce que ces communes contreviennent aux diktats européens que vous voulez mettre en place un dispositif pour les empêcher d'agir.

Les communes et les départements freinent la désertification économique et démographique décidée à Bruxelles.

Elles sont un des lieux où l'opposition à la politique de casse industrielle est la plus vive, la plus efficace.

C'est pourquoi vous voulez porter atteinte à leur autonomie et à leurs moyens d'action. C'est aussi la raison pour laquelle nous nous opposons à ce projet de loi.

Avant de conclure, mes chers collègues, permettez-moi d'aborder pendant quelques instants l'article 56 *nonies* du projet de loi.

Ce « cavalier », adopté à l'Assemblée nationale sans que son auteur estime nécessaire de l'argumenter et sans que le Gouvernement juge utile d'émettre un avis, est d'une extrême gravité.

En effet, en mettant fin au monopole de concession de distribution publique du gaz, cet article livre la fourniture du gaz aux appétits d'intérêts mercantiles, au mépris de l'égalité des usagers et de leur sécurité.

Il n'a place, dans ce projet de loi, que dans le cadre d'une soumission, dans le domaine de l'énergie, aux seules volontés de la Commission de Bruxelles.

Pour toutes ces raisons, le groupe communiste et apparenté dénonce vigoureusement le présent projet de loi, qui porte une grave atteinte à la démocratie dans notre pays. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à M. Régnault, contre la motion.

M. René Régnault. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, plus de neuf ans après la loi fondamentale mettant la décentralisation sur les rails et conformément à son article 1^{er} prévoyant que, pour réussir cette réforme, de nouvelles étapes devraient être franchies, le présent projet de loi est d'une nécessité absolue.

Nous devons l'accueillir et, selon les options propres à la Haute Assemblée, l'examiner et l'amender.

Rapprocher la décision du citoyen, restaurer la démocratie locale et placer les collectivités territoriales en situation de relever les défis qui les attendent - développement, aménagement du territoire, Acte unique européen en 1993, etc. - appellent des réponses et des moyens que comporte le texte qui nous est transmis.

Au préalable, je voudrais souligner - je rends ainsi hommage au Gouvernement et à ceux qui vous ont précédé, monsieur le secrétaire d'Etat, MM. Pierre Joxe, Jean-Michel Baylet et Philippe Marchand - la large concertation qui a eu lieu avec tous les partenaires, notamment les élus au travers de leurs organisations.

Ce projet de loi, qui a donc fait l'objet d'une large concertation, a déjà beaucoup évolué depuis son origine. Il appartient au Sénat de poursuivre cette concertation pour l'achever.

Déjà, la loi du 2 mars 1982 a été suivie de nombreuses dispositions législatives et réglementaires concernant le transfert, la redistribution des compétences comme la réforme de la fonction publique territoriale qui, encore inachevée, montre à l'évidence, sur le terrain, un certain nombre de dysfonctionnements.

L'achèvement de la construction statutaire est d'une extrême urgence, alors que l'inventaire des difficultés, auquel il y aurait lieu de procéder, devrait rapidement conduire le Gouvernement à proposer les modifications législatives et réglementaires indispensables.

Réussir la décentralisation, c'est accompagner celle-ci d'une réelle déconcentration de l'Etat ; ce dernier, selon le principe de subsidiarité, ne conserverait au niveau central que les fonctions essentielles exclusivement de sa compétence, le reste étant transmis à ses représentants dûment autorisés et organisés au niveau du corps préfectoral, dans les régions et les départements.

L'efficacité attendue de la décentralisation suppose, pour les élus territoriaux, la possibilité de négocier avec l'Etat sur le terrain, sans devoir, pour ce faire, « monter à Paris ». Ainsi, les compétences et l'autorité des préfets doivent être clarifiées et renforcées, y compris au niveau des sous-préfets.

La modernisation, le renouveau du service public, qui est l'un des grands chantiers engagés par M. Michel Rocard, le précédent Premier ministre, a été lancé par les deux séminaires gouvernementaux des 21 septembre 1989 et 11 juin 1990.

S'il est certes juste que les dispositions relatives à la déconcentration de l'Etat auraient pu être prises par voie réglementaire, il est cependant très intéressant d'obtenir que le Gouvernement propose de telles mesures, que le Parlement en débâte et en décide, ce qui donnera plus de force et d'autorité à l'action ainsi engagée ; cela devrait aussi nous prémunir mieux de la volonté permanente et parfois excessive, même si elle est sans doute fondée sur de bonnes raisons, d'une certaine haute fonction publique dont la conception de l'Etat n'est pas toujours conciliable avec la décentralisation.

S'agissant de l'animation des politiques par le préfet de région, il ne doit s'agir que de l'animation et de la coordination des actions de l'Etat dans la région, notamment en matière de culture, d'environnement, de développement économique et de planification. Le groupe socialiste le précisera d'ailleurs lors de la discussion des articles.

Réussir la décentralisation, c'est aussi - et c'est très important - renforcer et développer la démocratie locale. A l'heure où nos concitoyens se désintéressent de plus en plus de la vie publique et se réfugient dans l'abstentionnisme, réservant toutefois un intérêt particulier aux élections municipales, cet aspect de la vie locale prend un tour particulier.

Il est urgent d'intervenir sur ce point et, à lui seul, le titre II « De la démocratie locale » justifie que nous discutions sans délai de ce projet de loi. Ainsi, nous sommes favorables à l'amélioration de l'information pour tous : citoyens, élus, qu'ils soient ou non minoritaires.

Il convient d'ailleurs, dans un certain nombre de cas, de valider par la loi des pratiques courantes et d'adapter ainsi le droit au fait, en veillant à ce que ce qui est bon pour les uns soit offert à tous.

Il faut aussi rendre les décisions et les actes encore plus transparents, pour être à la fois mieux perçus et mieux contrôlés, le contrôle étant une condition essentielle d'une démocratie locale de qualité.

La loi de décentralisation de 1982, qui traduisait la volonté précédemment affirmée du Président de la République, M. François Mitterrand, de donner le pouvoir aux citoyens, nous interpelle.

En effet, au travers des textes qui ont suivi, les élus locaux des départements d'abord, des régions ensuite et des communes enfin ont vu leurs responsabilités et les modalités d'exercice de celles-ci évoluer à leur avantage.

La décentralisation a-t-elle atteint les citoyens, qui sont, en démocratie, les véritables et les seuls détenteurs du pouvoir au premier degré, ou s'est-elle - pour l'essentiel du moins - arrêtée au niveau des élus, et ce dans un mouvement descendant, c'est-à-dire sans l'aval des citoyens déléguant leur pouvoir aux élus ?

A défaut de répondre catégoriquement, il y a lieu, me semble-t-il, de s'interroger pour améliorer et pour renforcer la démocratie au niveau des administrés, des populations.

Il convient toutefois de ne verser dans aucun excès, qui deviendrait vite une erreur.

Si le groupe socialiste est certes favorable, pour les citoyens, à une meilleure information, à un accès plus large aux documents de la vie publique, à une ouverture sur les

médias et les moyens techniques nouveaux de la communication et, enfin, au droit direct à la parole, il considère cependant que des limites doivent exister.

Le recours à la consultation des habitants plutôt qu'aux seuls électeurs est intéressant.

Toutefois, ces consultations ne doivent pas conduire - vous l'avez d'ailleurs souligné cet après-midi dans votre propos, monsieur le secrétaire d'Etat - à la déstabilisation de la vie publique, des responsables choisis, des exécutifs en place, bref, à l'efficacité de l'action des collectivités territoriales. C'est pourquoi nous préférons la consultation au référendum. Nous sommes scrupuleusement attachés à la notion « d'avis donné », comme nous considérons correctes les conditions mises à l'encadrement du dispositif. Afin de clarifier ce point, nous proposerons des amendements lors de la discussion des articles.

A ces consultations s'ajoutent les comités consultatifs, que nous appelons souvent, actuellement, des commissions extramunicipales. La liberté donnée aux maires pour les organiser nous sied tout à fait.

Le renforcement de la démocratie locale passe également par les mesures qui établissent ou rétablissent la représentation proportionnelle dans les bureaux des conseils généraux et régionaux ou - c'est une novation - au niveau des conseils d'administration des centres communaux d'action sociale. La décision qui consiste à ramener le seuil de 10 000 habitants à 3 500 seulement me paraît également bonne.

Le budget est un acte très important pour la vie de nos collectivités. Son contrôle est difficile, fastidieux.

Les orientations budgétaires ou la traduction en termes financiers des choix des actions des collectivités territoriales mettent bien en évidence, de façon simple et lisible, la volonté des élus. Un débat public suffisamment en amont - nous proposerons des amendements en ce sens - constitue une innovation essentielle que je soutiens avec force en encourageant toutes les collectivités à s'engager dans cette voie. Cette innovation permet aux élus de mieux maîtriser leur action en la mettant davantage en perspective, en la dominant, alors que, par ailleurs, elle contribue utilement à éclairer les administrés, qui sont aussi les contribuables.

A ce point de mon propos, je voudrais, par une simple référence à l'histoire, rappeler que la réforme de la décentralisation fut difficile à mettre en œuvre.

Des oppositions vives se sont dressées sur son chemin et il fallut l'habileté, la détermination de Gaston Defferre pour la faire aboutir.

Il est non moins juste de souligner que la décentralisation est aujourd'hui acceptée par tous, ses plus farouches adversaires d'hier devenant parfois même ses plus « gourmands consommateurs », en en demandant toujours davantage.

La faire réussir, la faire progresser doit rassembler tout le monde, sur toutes nos traversées.

La décentralisation a-t-elle atteint tous les niveaux de pouvoirs locaux, et ce de manière égale ? Nous pouvons, à mon avis, répondre par la négative et nous poser une première question : les communes n'ont-elles pas été moins concernées ? Mais peut-on décentraliser plus alors que les communes sont de tailles très diverses et que plus de 30 000 d'entre elles ont moins de 2 000 habitants, 10 000 en ayant moins de 500 ?

La taille des collectivités situe leurs capacités et leurs moyens. Alors que nos concitoyens demandent que les élus locaux répondent à de nouvelles préoccupations, créant des responsabilités plus larges et plus lourdes, il convient de s'interroger sur une organisation intercollectivités qui soit à même de répondre aux défis de la décentralisation et des nouvelles responsabilités qu'elle entraîne, aux défis de l'Europe et des nouvelles compétitions, aux défis du développement, au sens large du terme, à ceux de la solidarité, avec les problèmes fiscaux et financiers que cela induit, et aux défis de l'aménagement du territoire, pour n'en citer que quelques-uns.

Le projet de loi qui nous est soumis propose une démarche, des réponses. Les échéances arrivent, les problèmes sont présents ou surgissent ; il convient alors de ne pas jouer la politique de l'autruche ; il faut des solutions et c'est à la préparation de celles-ci que nous invite le projet de loi dont il faut sans tarder nous saisir pour en débattre.

Je veux aussi, à ce point de mon propos, dire mon attachement à nos communes - à toutes nos communes - dont je veux rappeler la dimension culturelle pour chacune et chacun d'entre nous.

Nos communes appartiennent à notre existence. Elles sont nos repères, elles nous situent ; cet aspect identificateur, cette appartenance au premier mais ô combien fondamental référentiel de notre existence, de nos valeurs, de notre personnalité, de notre identité, en rendent la trace indélébile. Elles doivent exister, subsister. Par conséquent, je dirai à Mme Fraysse-Cazalis, qui s'inquiétait à l'instant de leur survie, que nous veillerons autant que son groupe à ce qu'il en soit bien ainsi.

Pourtant - c'est là une dimension nouvelle et évolutive - les communes doivent permettre d'apporter les réponses à de nouveaux et cruciaux problèmes qui exigent des moyens institutionnels et financiers ne pouvant exister qu'à un niveau supracommunal, lequel en appelle à la solidarité vécue.

Fondé sur le libre choix, le volontariat de nouvelles coopérations au travers des communautés de villes et de communes est proposé alors que, par ailleurs, l'engagement est pris de permettre aux structures intercommunales actuelles soit de se maintenir, soit d'évoluer - si elles le veulent - vers les innovations de ce projet de loi.

Ce texte n'est donc pas aussi révolutionnaire qu'on veut bien le dire et il n'aboutit pas à un excès de niveau d'administration territoriale, puisqu'il n'en crée aucun autre.

Il propose - et c'est aux élus locaux d'en décider - de procéder à une clarification. La majorité qualifiée requise n'est pas nouvelle, puisqu'elle a déjà été utilisée pour la création de quelque 16 000 syndicats intercommunaux actuellement existants.

En revanche, le texte vise à aller plus loin en matière de solidarité, qu'il s'agisse de la solidarité financière - j'y reviendrai dans un moment - ou de la solidarité entre les populations de diverses collectivités en situation de coopérer.

J'exprimerai le regret - je le sais d'ailleurs partagé - que l'on n'aille pas assez loin en matière de culture de la démocratie, de la solidarité. De plus en plus de compétences sont assurées à un niveau supracommunal. Une part de plus en plus importante, majoritaire, de l'argent des contribuables locaux est gérée par des structures dont les responsables sont choisis au second degré.

J'aimerais que nos réflexions progressent sur ce terrain, afin que les citoyens, les électeurs soient directement associés aux projets, puis à la gestion des niveaux supracommunaux. La démocratie locale et la solidarité y gagneraient. Les projets pourraient alors progresser plus vite et mieux encore.

Afin d'aller dans ce sens, le groupe socialiste défendra des amendements, tel celui qui vise à ce que, chaque année, les responsables des communautés de villes et de communes transmettent pour avis aux communes membres un rapport d'activité.

La coopération est l'une des étapes suggérées par cette loi d'orientation. Les communautés de villes et les communautés de communes se donneront des compétences dont certaines sont essentielles. Elles constitueront les éléments d'un projet d'action.

Un schéma départemental de la coopération sera établi par une commission départementale d'élus présidée - il s'agit d'une mesure de bon sens et de sagesse - par le préfet qui sera entouré d'élus choisis parmi les maires.

A cet égard, il est, selon moi, important de lancer une large réflexion à l'échelon de toutes les communes. Là encore, il ne faut pas se contenter de gémir ; il faut réfléchir et peut-être agir.

La commission, dans une première phase, doit, après avoir recensé toutes les propositions des communes, élaborer un schéma pour tout le département. Ce schéma - je m'empresse de le dire - n'est qu'une contribution au débat qui interviendra au sein des communes, celles-ci ayant toute liberté pour discuter, amender, accepter, refuser ou formuler des contre-propositions.

Après un premier aller et retour, les communes pourront instruire des projets de coopération, en choisir le périmètre et aller jusqu'à transformer ou adapter ce qui existe déjà. Toutefois, je crois utile que la commission départementale soit, dans cette seconde phase, saisie pour avis.

Il s'agit non pas d'imposer des formules mais de favoriser un débat aussi large et fécond que possible, afin de concilier le maintien des communes, l'efficacité et la solidarité entre les populations, dans un espace géographiquement, économiquement et démographiquement mieux adapté.

L'évolution de l'organisation territoriale, comme celle de la société, est lente mais permanente. Le texte qui nous a été transmis par l'Assemblée nationale et que nous pouvons encore améliorer - il ne faudrait donc pas, monsieur le rapporteur, nous le présenter ainsi décapité - doit poser avec force la nécessité d'une réflexion et d'un approfondissement de la décentralisation et de l'action intercommunale. La démarche doit être permanente.

Notre responsabilité, en ce domaine, est importante. La Haute Assemblée, grand conseil des communes de France, ne peut faillir à sa mission. Elle doit apporter sa contribution à cette étape nouvelle que le Gouvernement nous propose de franchir.

Voilà pourquoi une large majorité doit se rassembler pour repousser la question préalable qui serait, car elle constitue une non-réponse, un erreur historique fort dommageable. Ne soyons pas plus frileux pour débattre et construire que nous le sommes pour gémir, contester ou interpellier.

Aller plus loin dans la voie d'une solidarité nouvelle et renforcée, c'est aussi apporter des réponses en matière de fiscalité locale. Les communautés proposées seront ou pourront être dotées d'une fiscalité propre : quel progrès ! Elles seront éligibles aux dotations de l'Etat, qu'il s'agisse de la dotation globale de fonctionnement, de la dotation globale d'équipement ou du fonds de compensation pour la T.V.A.

Nous avons tous, notamment au Sénat, dénoncé non seulement les problèmes, mais aussi les handicaps créés par les distorsions de la taxe professionnelle. Son affectation à la commune, dans laquelle est implanté le siège de l'entreprise, alors que les communes voisines accumulent les problèmes sociaux des personnels, entraîne des inégalités qui sont souvent insupportables.

L'unicité du taux, sa spécialisation à l'échelon de la communauté de villes et, si elle le décide librement, à celui de la communauté de communes - je pense à la taxe professionnelle de zone - représentent une avancée tout à fait significative dans le domaine de l'équité et suscitent donc un développement économique plus sain.

Toutefois, il ne faudrait pas s'orienter dans une direction radicalement opposée - je songe au partage du solde - qui conduirait les communes à refuser, les unes après les autres, certains projets d'implantation d'entreprises.

Le groupe socialiste formulera des propositions tendant à se prémunir contre un retour excessif du balancier.

Avant de conclure, je voudrais encore évoquer la coopération décentralisée, afin d'encourager le Sénat à en étudier les modalités.

Participer à l'ouverture, donc au renforcement des solidarités entre la France et les pays en voie de développement, est essentiel aujourd'hui, notamment pour notre avenir.

Impliquer les collectivités territoriales en les associant étroitement à d'autres partenaires, telles les O.N.G., les organisations non gouvernementales, est une nécessité. Ces actions ont le mérite de rapprocher davantage les différents acteurs. Elles contribuent à une meilleure compréhension et renforcent le rayonnement et l'autorité de notre pays.

Je formulerai, enfin, un regret : ce projet de loi ne comprend pas de titre portant statut de l'élu. Le rôle de celui-ci a considérablement évolué. Les compétences nombreuses et diversifiées, le temps nécessaire, la compensation financière du temps et des frais engagés, et le retour à l'activité professionnelle méritent mieux qu'une promesse souvent renouvelée.

Je plaide solennellement pour que ce dossier progresse et pour que le projet devienne réalité. Ne nous voilons pas la face : c'est le coût qui pose problème aujourd'hui.

Abordons-le, dès lors, dans toutes ses composantes et cessons, si par hasard ils avaient déjà commencé, les débats politiques tendant à refuser le coût de ce renforcement de la démocratie. Il est très urgent de clarifier les situations, d'introduire une réelle équité, d'accepter de rechercher, pour l'expliquer, les moyens financiers indispensables, ce qui, il convient de le reconnaître, ne pourra pas être neutre pour les ressources des collectivités territoriales.

Je veux voir dans ce projet de loi des motivations profondes qui doivent nous amener à l'examiner afin de rechercher, au fil de nos discussions, une écriture plus raisonnable et capable, sinon de tous nous rassembler, du moins de dégager une large majorité.

Une efficacité accrue, l'approfondissement des responsabilités et un partenariat renforcé plaident pour une décentralisation authentique appuyée par la souveraineté nationale, faisant des préfets, dans les régions comme dans les départements, des interlocuteurs directs et autorisés.

Une plus grande transparence de la vie locale, une mobilisation plus large, grâce à une démocratie locale, moderne et étendue, une solidarité adaptée, par le biais d'institutions locales fortes disposant d'une fiscalité réformée, telles sont, ainsi résumées, certaines dispositions fortes du projet de loi. Si l'on y ajoute le prolongement de cette solidarité hors de nos frontières, qui est également proposé dans ce projet de loi, nous ne pouvons qu'être incités à repousser la question préalable.

Ni un complexe d'infériorité, ni une crise de paternité pour ceux qui auraient voulu que le Sénat en soit saisi le premier, ni un sentiment désabusé ne doivent éclairer nos aspirations du moment.

Ne jouons pas à nous faire peur, ni à faire peur : ce serait la plus mauvaise façon d'assumer nos responsabilités face à nos concitoyens, à nos collectivités et à la France. Soyons fiers, au contraire, de la servir et, ici, de la fortifier face aux défis qui se dressent devant nous, grâce à des collectivités toujours mieux organisées.

Le groupe socialiste qui a, naguère, soutenu sans faille et parfois seul la décentralisation et le gouvernement qui la porta sur les fonts baptismaux, poursuivra sa tâche en appuyant de ses convictions, de ses forces et de sa contribution ce projet de loi dont le Gouvernement souhaite qu'ensemble nous débattions. Mais, à cette fin, mon appel tendant à repousser la question préalable doit être entendu. Je vous remercie, mes chers collègues, de votre soutien à notre vœu. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. le président. Je mets aux voix la motion n° 2 tendant à opposer la question préalable.

Je rappelle que son adoption aurait pour effet d'entraîner le rejet du projet de loi.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

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° 111 :

Nombre des votants	103
Nombre des suffrages exprimés	103
Majorité absolue des suffrages exprimés	52
Pour l'adoption	16
Contre	87

Le Sénat n'a pas adopté.

Discussion générale (suite)

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du rassemblement pour la République, 65 minutes ;

Groupe de l'union centriste, 54 minutes ;

Groupe socialiste, 53 minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants, 45 minutes ;

Groupe du rassemblement démocratique et européen, 32 minutes ;

Groupe communiste, 28 minutes.

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

M. Daniel Hoeffel. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la discussion sur le projet de loi relatif à l'administration territoriale survient après les travaux qui ont été entrepris par la mission d'information du Sénat sur la décentralisation.

Après avoir entendu les excellentes interventions de nos collègues, MM. Paul Graziani et Paul Girod, je dois dire d'emblée que, dans l'ensemble, leurs rapports respectent l'esprit et les orientations de celui de la mission d'information sur la décentralisation. Cette mission avait conclu, je vous le rappelle, au fait que la décentralisation était, incontestablement, une réforme positive - qui pourrait le nier ? -...

M. François Autain. Il n'est jamais trop tard !

M. Daniel Hoeffel. ... que certaines ruptures de contrats entre l'Etat et les collectivités locales étaient toutefois intervenues et que c'était aussi un processus pour le moment inachevé.

M. René Rénault. Très juste !

M. Daniel Hoeffel. En fonction de ce diagnostic, la mission a présenté un certain nombre de propositions de renforcement des compétences des collectivités territoriales tendant, premièrement, à lever un certain nombre d'entraves à l'exercice de la décentralisation, deuxièmement, à clarifier les règles du jeu, en particulier financières, entre l'Etat et les collectivités locales, et enfin, troisièmement, à instaurer un statut des élus et une adaptation du statut de la fonction publique territoriale.

La position de notre groupe dans ce débat sera marquée par le souci de voir respecter un certain nombre de principes qui ont d'ailleurs été pris en compte, en particulier par l'excellent rapport de notre collègue Paul Graziani. Je les énoncerai très rapidement.

Le premier principe auquel nous sommes attachés est celui de la poursuite de la décentralisation.

La déconcentration est incontestablement nécessaire, car elle est le complément indispensable à la décentralisation. Elle ne doit cependant pas se substituer, en tout ou partie, à la décentralisation et mener à une restriction des prérogatives des exécutifs départementaux et régionaux.

Le deuxième principe auquel nous sommes attachés est celui qui consiste à veiller au respect de l'autorité des élus.

La fonction d'élu, à quelque stade que ce soit, est une fonction de plus en plus difficile ; elle est même souvent ingrate. Les exigences et les aspirations de nos concitoyens vont en augmentant. Ne faisons rien pour rendre la tâche des élus encore plus difficile ; je pense particulièrement au projet de référendum.

Dans une période caractérisée par les revendications et les contestations, le recours trop facile au référendum est de nature à saper l'autorité des élus et, parfois, à rendre difficile la réalisation d'un certain nombre de projets et d'objectifs. Si référendum il y a, il doit être délimité de telle manière que l'élu, le maire en particulier, puisse exercer souverainement son action entre deux échéances électorales.

Toujours sur ce plan, tout ce qui concerne le renforcement du contrôle des actes ne doit en rien être interprété comme un quelconque manque de confiance à l'égard des élus, qui ont incontestablement démontré, depuis 1982, leur parfaite aptitude à assumer les responsabilités et les compétences nouvelles qui leur sont transférées.

Le troisième principe auquel nous sommes attachés est celui qui consiste à simplifier au maximum les structures existantes sur le plan de la décentralisation. Je prendrai deux exemples.

Le premier concerne les structures de coopération intercommunales. Les syndicats intercommunaux à vocation multiple, les districts, les communautés urbaines nous paraissent être en mesure de répondre à toutes les exigences qui se présentent sur le plan de la nécessaire coopération intercommu-

nale. A ces trois types de structure, faut-il en ajouter deux nouvelles : les communautés de communes et les communautés de villes ? Nous ne le pensons pas et nous approuvons en cela le rapport de la commission des lois. Renforçons les pouvoirs des districts, des syndicats intercommunaux à vocation multiple et des communautés urbaines, et nous serons en mesure de faire face aux problèmes qui se posent en matière de coopération intercommunale.

Le deuxième exemple concerne la coopération interrégionale, qui peut être réglée par voie de convention. Préservons un maximum de souplesse ; n'enserrons pas la coopération interrégionale dans un carcan trop rigide. Il n'existe pas de région européenne type. Chez nos voisins allemands, il en est de grandes et de petites.

L'essentiel pour la vie et le dynamisme d'une région, c'est le sentiment d'appartenance à cette région qu'ont tous les gens qui y vivent, et non un découpage plus ou moins artificiel. Voilà pourquoi la création d'une entente interrégionale, structure supplémentaire et alourdissante, ne nous paraît pas opportune dans les circonstances présentes.

Le quatrième principe auquel nous sommes attachés est celui d'une extension progressive des compétences dévolues aux collectivités territoriales.

Comment ne pas saluer, à cet égard, la proposition de la commission des lois tendant à transférer aux régions une partie de la compétence universitaire ? Les régions, les départements et les villes sont de plus en plus amenés à cofinancer, et à cofinancer lourdement, la construction et l'extension des universités. Il faut qu'en contrepartie et au niveau des compétences cette servitude financière des régions ait pour compensation un transfert de compétences sur le plan de l'enseignement supérieur.

Le cinquième principe auquel nous sommes attachés est le pragmatisme dans les procédures, qui apparaît nécessaire en particulier en matière de démocratie locale, l'un des trois chapitres du projet de loi qui nous est présenté.

Dans toutes les communes, et ce quelle que soit leur taille, beaucoup d'initiatives sont prises sur les plans tant de l'information que de la concertation, et beaucoup d'expériences se réalisent. Laissons une large place à la souplesse et au pragmatisme. Là encore, n'enserrons pas l'information, la communication et la démocratie locale dans un carcan trop rigide. A cet égard, fixer la barre à 10 000 habitants me paraît être la bonne solution, car je ne vois pas les procédures prévues s'appliquer avec facilité dans les communes de plus de 3 500 habitants.

Enfin, le dernier principe auquel nous sommes attachés au cours de cette discussion est celui du respect de la liberté communale, mais pas n'importe laquelle.

Sur ce plan, nous sommes attachés à deux principes à la fois : d'une part, celui du libre choix des communes en matière de coopération et, d'autre part, celui de la nécessité de nous montrer positifs et constructifs à l'égard de la coopération intercommunale, car la liberté communale est nécessaire.

Je suis l'élu d'un département dans lequel la loi sur les fusions et regroupements des communes a connu, voilà vingt ans, un certain succès : environ cinquante fusions ont été réalisées dans le département du Bas-Rhin ; près de la moitié ont « défusionné » entre-temps. Cela prouve que, pour qu'une structure communale fonctionne dans de bonnes conditions, il faut qu'il y ait plus qu'un stimulant financier pour apprendre aux gens, en particulier aux élus, à travailler en commun. La coopération intercommunale doit néanmoins être stimulée, car la liberté communale ne survivra que si la coopération franchit de nouvelles étapes.

L'autonomie communale ne serait qu'un leurre s'il n'y avait pas de coopération. En effet, en matière de développement local, de développement économique équilibré, de réalisation de grands équipements, une coopération intercommunale effective est de plus en plus nécessaire au sein d'une agglomération urbaine comme en zone rurale.

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, voilà quelques-uns des principes auxquels nous sommes attachés et qui nous guideront tout au long de ce débat. La décentralisation, je crois, nous permettra de nous rapprocher de nos partenaires européens. Revenir en arrière serait donc aller à contresens. Le rapport qui nous est présenté par la commission des lois va, lui, dans la bonne direction.

Conformément à l'esprit que je viens de définir, nous adopterons, dans ce débat, une position constructive, laquelle je l'espère, permettra à la décentralisation de franchir quelques-unes des nouvelles étapes qui seront nécessaires. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.)*

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

M. Hubert Haenel. Monsieur le secrétaire d'Etat, il est dommage que votre projet de loi n'ait d'orientation que le nom et concerne si peu l'organisation territoriale de l'Etat. On peut même se demander si le titre premier n'a pas été mis là pour qu'il ne soit pas dit que l'Etat n'était pas concerné !

En effet, en dehors de la hiérarchisation des préfets et de l'annonce de la déconcentration - mais qu'en sera-t-il de cette déconcentration dans les faits ? - ce titre premier est inexistant. Sans ce titre de pure forme, le reste du texte, c'est-à-dire l'essentiel, ne concerne que les collectivités locales : communes, départements et régions. En un mot, l'étiquette ne correspond pas au contenu.

Vous semblez découvrir - ou vous voulez nous faire découvrir - la démocratie locale. Vous proclamez, en effet, que les habitants doivent être informés sur les affaires locales, qu'ils doivent participer à la vie locale et même être consultés, que, par ailleurs, les élus ont des droits au sein d'une assemblée locale, comme si, dans la plupart de nos communes, l'information ne circulait pas, les habitants ne participaient pas et les élus ne disposaient d'aucun droit.

Participation, information, droit des élus, clarification et transparence : oui, monsieur le secrétaire d'Etat ! Mais commençons par l'Etat, au niveau central d'abord, au niveau départemental ensuite.

Interrogez les Français, écoutez-les : pour eux, sans hésitation et massivement, la priorité des priorités est la réforme de l'Etat. En effet, nous devons, vous devez vous poser les questions suivantes : quel Etat ? Quelles missions incombent à l'Etat ? Quelle défense ? Quelle justice ? Quelle police ? Quelle priorité au sein des compétences relevant de cet Etat ? Quels moyens mis à la disposition de ces missions de l'Etat ? Quelles administrations ? Des administrations réellement au service du public et organisées en conséquence ? Quels fonctionnaires, quel recrutement, quelle formation, quel statut ?

Telles sont, entre autres, les questions que se posent aujourd'hui les Français. Il nous faut retrouver une logique institutionnelle et une cohérence fonctionnelle. On nous promet, depuis des lustres, un grand débat institutionnel, mais nous ne le voyons toujours pas venir.

Ramasser et recentrer les compétences de l'Etat, clarifier les compétences des collectivités locales et transférer les compétences nouvelles, déconcentrer et décentraliser, telles sont les orientations que nous étions en droit d'attendre, monsieur le secrétaire d'Etat.

Votre texte, je le répète, n'est pas une loi d'orientation mais tout simplement une loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales. Il n'a été véritablement précédé d'aucune réflexion d'ensemble.

Il aurait tout d'abord été nécessaire de préciser quel est le rôle exact de cet Etat et de ses services dans chacune des trois circonscriptions territoriales : la région, le département et l'arrondissement.

Par exemple, à quoi aujourd'hui peut encore correspondre l'arrondissement, dont les limites sont débordées de partout par la réalité des bassins d'emplois, des zones de développement économique, des bassins touristiques et, d'une manière plus générale, des bassins de vie ?

Lors de l'audition de M. Marchand par les commissions des lois et des finances réunies, celui-ci nous a rassurés sur le maintien des sous-préfectures existantes, quitte à en jumeler certaines, a-t-il dit.

Mais est-il suffisant de réaffirmer l'existence de cet échelon administratif minimum dirigé par un membre du corps préfectoral si l'on ne dit pas à quoi ce dernier sert, sinon, pour l'instant, à exercer, pour le compte de ses supérieurs, le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales et à délivrer passeports et cartes d'identité ? Des fonctionnaires de ce niveau et de cette qualité pourraient sans doute

être mieux utilisés. Ne vous étonnez donc pas des difficultés que vous rencontrez pour les recruter. Eux aussi, comme beaucoup d'autres fonctionnaires, souffrent d'une image dévalorisée et donc d'une crise d'identité.

Par ailleurs, au niveau départemental, les préfets n'ont pas encore trouvé leurs marques. Souvent, dans certains départements, préfet et président du conseil général sont, pourquoi ne pas le dire, comme chien et chat.

Vous envisagez, certes en partie pour conforter le rôle des préfets et combler le vide laissé par la décentralisation, de départementaliser les services de police, qui seraient dirigés par un directeur départemental coiffant l'ensemble des services de police placés sous l'autorité directe du préfet.

Peut-on d'ailleurs admettre que ces préfets, dont les pouvoirs, en droit comme en fait, touchent aux libertés publiques par le biais de la police administrative et aux libertés des collectivités locales au travers du contrôle de légalité, puissent continuer à relever du ministère de l'intérieur, qui est, essentiellement, le ministère de la police et des élections ?

La décentralisation a érigé le préfet en véritable procureur de la légalité des actes des collectivités locales. Il dispose d'un pouvoir d'appréciation ; il est maître de l'opportunité de saisir la juridiction administrative et donc « d'épingler » ou de clouer au pilori tel ou tel élu.

Pour ma part, il m'est arrivé de constater dans mon département, comme dans d'autres d'ailleurs, que les maires de petites et moyennes communes n'étaient pas toujours traités de la même manière que certains « grands maires ».

La coloration politique des uns et des autres ainsi que leur influence à Paris ne sont pas toujours étrangères à l'appréciation de l'opportunité.

J'ai posé une question écrite dans ce sens, il y a plusieurs mois. A ce jour, malgré deux rappels, elle est restée sans réponse ! Aussi la proposition de la commission des lois de faire relever les préfets du secrétaire général du gouvernement rattaché au Premier ministre me paraît être une bonne mesure, à moins que vous n'envisagiez de revoir le statut des membres du corps préfectoral et de rendre plus transparents leurs pouvoirs sur les services de police et leurs pouvoirs de contrôle de la légalité des actes des collectivités locales.

Puisque vous souhaitez mettre l'accent sur la participation, l'information de la population et les droits des élus, pourquoi ne pas faire appliquer ces principes aux services de l'Etat dans les départements ?

Peut-on, en effet, continuer à voir les services publics, en général, plus particulièrement la poste, la gendarmerie, la S.N.C.F., sans concertation, sans consultation, ni information d'aucune sorte, décider des missions, de l'organisation, du fonctionnement et de l'implantation des services publics, comme si l'Etat ne devait pas s'appliquer à lui-même ce qu'il exige des collectivités locales ? L'amendement de la commission des lois tendant à créer une commission départementale va dans ce sens. Vous déconcentrez, vous renforcez l'autorité interministérielle des préfets : enjoignez-leur de se concerter avec les élus et les usagers pour que les services publics dont ils sont responsables soient efficaces !

Peut-être auriez-vous pu aussi donner au Sénat, monsieur le secrétaire d'Etat, quelques informations sur les suites que vous envisagez de donner aux réflexions et propositions contenues, d'une part, dans le rapport de la mission d'information sur l'avenir de l'espace rural français, d'autre part, dans le rapport de la mission d'information sur la décentralisation.

La participation des habitants à la vie locale ! Ce texte contribue-t-il vraiment à améliorer la démocratie locale ? N'aura-t-il pas plutôt pour effet, dans bien des cas, de la compliquer, de la rendre un peu moins claire, moins transparente ? Toutes ces obligations ne vont-elles pas plutôt faire les beaux jours d'un contrôle tatillon, les délices des empêcheurs patentés d'agir, d'administrer, de gérer, et encombrer encore un peu plus les juridictions administratives ?

Pourquoi n'avoir pas, en si bon chemin, poussé votre logique, qui vous a conduit à imposer cette obligation de consultation en la limitant aux seules communes de plus de 3 500 habitants ? Pourquoi, en effet, monsieur le secrétaire d'Etat, avoir exclu les départements et les régions, qui souvent gèrent des budgets de plusieurs milliards de francs par an et prennent des décisions plus lourdes de conséquences en matière d'aménagement du territoire et d'infrastructures ?

Par ailleurs, votre texte rompt l'égalité entre les communes. En effet, lorsqu'une commune ou une ville aura confié à une structure intercommunale - communauté urbaine, Sivom, district - une compétence communale, les électeurs de ladite commune ne pourront être consultés, ce qui signifie que ne seront pas tenus à cette consultation les maires de Lille, Strasbourg, Lyon, Bordeaux, etc. Par exemple, le maire de Lyon, de Strasbourg pourra, sur une consultation souhaitée, « botter en touche » et dire : « cette compétence ne relève pas de la ville mais de la communauté urbaine et la consultation n'est pas prévue pour cet organisme ». Pouvez-vous éclairer le Sénat sur ce point, monsieur le secrétaire d'Etat, et nous donner les raisons pour lesquelles vous avez opté en ce sens ?

La coopération intercommunale est caractérisée par la contrainte et la complication. Même amendé par l'Assemblée nationale, votre texte impose des contraintes sans incitation significative et complique un peu plus la vie intercommunale en créant deux formules supplémentaires de coopération, à savoir la communauté de communes, la communauté de villes.

Comment voulez-vous que les élus s'y retrouvent ? Comment voulez-vous que nos concitoyens y voient clair et distinguent l'interlocuteur compétent pour régler leurs problèmes ?

Par ailleurs, vous donnez des pouvoirs très forts aux communautés de villes et aux communautés de communes, lesquels vont se substituer très largement aux compétences communales, sans pour autant envisager que les délégués membres des organes délibératifs de ces structures intercommunales soient directement élus par la population et qu'ils aient un statut clair et transparent.

M. René Régnault. C'est bien cela !

M. Hubert Haenel. Les conseillers municipaux, les maires et maires adjoints des communes, membres d'une structure intercommunale forte, sont directement élus par la population. Les présidents des communautés urbaines, communautés de villes, communautés de communes ne sont pas élus par la population. Leur régime indemnitaire n'est pas connu comme celui des maires et maires adjoints.

Enfin, le maire d'une commune de plus de 20 000 habitants ou un modeste conseiller général d'un canton rural tombe sous le coup de la loi réglementant le cumul des mandats, mais pas le président d'une grande communauté urbaine, d'une communauté de villes ou d'une communauté de communes. Cela me paraît tout de même curieux ! Ou vous n'avez pas vu le problème ou vous n'avez pas osé l'aborder. Pouvez-vous, encore sur ce point, répondre clairement au Sénat, monsieur le secrétaire d'Etat ?

S'agissant de la coopération intercommunale, notre position est claire : elle ne peut être, en aucun cas, imposée même par le biais d'une commission départementale, sinon les petites et les moyennes communes risquent d'être laminées. La coopération doit être claire, transparente, pour que les élus s'y retrouvent et que les citoyens comprennent.

Enfin, il ne peut y avoir de coopération intercommunale sans incitation financière et fiscale significative. Dans ce domaine, on pourrait peut-être suggérer aux régions et aux départements d'encourager par des bonifications - certains le font déjà - des subventions, des aides et des assistances, le développement de cette coopération intercommunale.

Je vous poserais une autre question, monsieur le secrétaire d'Etat : pourquoi n'avoir pas inclus, dans cette loi dite d'orientation, la réforme du statut de l'élu, de tous les élus sans exception, sur la base des principes suivants : égalité des élus, clarification et transparence des rémunérations, des indemnités et - pourquoi pas ? - des dépenses de relations publiques ?

Il faudrait en finir avec ces suspensions et chuchotements qui pèsent sur ce que gagnent les élus nationaux, régionaux et départementaux. Pour l'instant, seules en effet les indemnités des maires et maires-adjoints sont transparentes parce que forfaitaires et publiques. N'aurait-il pas fallu également envisager de donner un statut à la mesure de leurs responsabilités et du temps requis aux présidents de conseils généraux et régionaux pour leur laisser le choix entre l'exercice d'un grand pouvoir exécutif local et un mandat national ?

La démocratie locale, monsieur le secrétaire d'Etat, c'est avant tout 500 000 élus locaux. Ceux-ci constituent les derniers corps intermédiaires dignes de ce nom. Ils attendent

depuis longtemps, si longtemps, un statut. Les élus communaux ne sont-ils pas, d'après un récent sondage publié en mai 1991 par le *Pèlerin magazine*, pour 74 p. 100 des Français, les élus les plus proches des préoccupations des gens, loin devant les conseillers régionaux - 6 p. 100 - et les conseillers généraux - 8 p. 100 ?

N'était-ce pas aussi l'occasion de mettre à plat les compétences des divers échelons des collectivités locales avec l'Etat pour clarifier les compétences trop souvent imbriquées et transférer des compétences nouvelles, en matière d'enseignement supérieur notamment ?

Rien n'est prévu non plus sur les questions relatives aux compétences dans le domaine de l'aménagement du territoire ! Rien sur la solidarité territoriale ! Pourquoi, monsieur le secrétaire d'Etat ? Le Gouvernement envisage-t-il d'aborder ces questions dans les prochains mois devant le Parlement, à l'occasion d'autres textes ? Si oui, dans quels délais ? Sinon, pourquoi ?

Enfin, je tiens à adresser mes remerciements et mes compliments à nos deux collègues Paul Graziani et Paul Girod pour la qualité de leurs rapports, pour les divers amendements qu'ils ont déposés, au nom de leurs commissions, et qui traduisent pour l'essentiel nos préoccupations.

Telles sont, monsieur le secrétaire d'Etat, les quelques questions simples que nous nous posons et que nous sommes légitimement en droit de vous poser. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Georges Berchet. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République est tout à la fois plein de promesses et, sous certains angles, bien inquiétant.

La première orientation tend à instituer une certaine déconcentration dans le cadre régional et départemental de l'administration de l'Etat.

Certains pensaient, sans doute à tort, que la mise en place de la déconcentration relevait plus d'une volonté gouvernementale que d'un texte qui a finalement pour objet principal de renforcer le pouvoir des préfets, singulièrement du préfet de région.

Quel est donc le véritable enjeu de notre débat aujourd'hui ? N'esquisse-t-on pas, pour le moyen terme, une modification géographique profonde des organes de gestion de notre pays et une « protection », voire un « pare-feu », contre les compétences nouvelles des élus, compétences nées précisément de la décentralisation ?

Ce point appelle, nous semble-t-il, quelques précisions de votre part, monsieur le secrétaire d'Etat.

Que constate-t-on, localement ? Une administration d'Etat à effectifs squelettiques, une superposition des services régionaux et départementaux dans beaucoup de domaines et toujours des financements croisés qui entravent l'efficacité en développant la complexité des gestions.

Votre texte n'apporte aucune solution à ces situations.

L'importance croissante de l'échelon régional et l'attribution d'une autorité au préfet de région sur les préfets de département mérite réflexion.

Ne conviendrait-il pas, compte tenu du rôle majeur attribué au préfet de région, de rendre cette fonction incompatible avec celle du préfet de département, ne serait-ce que pour éviter des arbitrages difficiles au niveau de la conférence administrative régionale ?

Mais ce renforcement de pouvoir du préfet de région n'annonce-t-il pas la disparition de la circonscription administrative départementale de droit commun ?

Ne conviendrait-il pas de réanimer l'action des sous-préfets, en leur confiant un rôle de véritable animateur économique, hors de tout esprit de tutelle, bien sûr ?

La mission des sous-préfets, compte tenu de la qualité des titulaires, mérite une nouvelle définition qui serait plus moderne et mieux adaptée à une véritable collaboration avec les maires, en matière de développement par exemple.

Les dispositions majeures de votre texte concernent la coopération intercommunale.

L'objectif semble être plus l'harmonisation des structures territoriales de la France avec celles des pays européens que la recherche d'une véritable efficacité.

Pour ce faire, la seule liberté des communes est d'élaborer des projets communs de développement au sein du périmètre de solidarité. Au-delà, on bascule dans l'arbitraire, le dirigisme ; les préfets seront seuls maîtres du jeu des fusions.

Le mécanisme de regroupement prévu est parfaitement autoritaire, puisque le regroupement pourra être imposé par le préfet en dépit de l'hostilité du tiers des communes concernées.

En fait, ce projet de loi, sous prétexte de développer la coopération intercommunale, prépare un regroupement forcé des communes.

Qu'il soit permis à l'élu d'un département, la Haute-Marne, qui s'est singularisé dans l'application de la loi Marcellin, de vous faire part de quelques réflexions.

A l'origine, à partir de 540 communes, il a été réalisé soixante-dix fusions-associations et cinq fusions simples concernant 222 communes.

Mais, aujourd'hui, treize « défusions » ont été prononcées concernant 109 communes, soit un retour en arrière de 50 p. 100, et quatre « défusions » sont en instance.

Pourtant, la loi Marcellin était plus libérale, si l'on se souvient qu'à la base de l'adhésion communale il y avait nécessairement une délibération positive du conseil municipal.

Il faut cependant préciser que les incitations financières étaient importantes et que les pressions des préfets et sous-préfets, du moins en Haute-Marne, se sont hélas ! révélées efficaces, même quand le schéma de fusion-association était mauvais parce qu'il n'intégrait pas toujours les réalités physiques, économiques, voire psychologiques des associés.

En matière de solidarité, le présent projet de loi est tout à la fois intéressant et inquiétant pour les élus locaux.

Il convient d'affirmer que la solidarité communale est déjà une réalité. Il n'est pas de commune, à part quelques exceptions, qui ne soit déjà adhérente d'un ou de plusieurs syndicats.

Les élus locaux sont des gens sérieux ; ils n'ont pas attendu pour partager volontairement les charges et les produits, dont la taxe professionnelle, des zones d'activités réalisées en commun.

Mais ils savent - c'est là le principal défaut de ce texte - que, pour qu'il y ait une coopération intercommunale crédible et pérenne, il ne saurait y avoir de contraintes, mais bien une adhésion réfléchie, raisonnée et librement consentie.

Si, effectivement, les majorités qualifiées au moment de l'adhésion sont quelquefois appliquées aujourd'hui en matière syndicale, il faut bien préciser que l'objectif à atteindre exige une continuité géographique ou technique.

Tel n'est pas le cas pour toutes les compétences transférables du fait de ce projet de loi, notamment en matière économique.

Votre prédécesseur, monsieur le secrétaire d'Etat, a bien souvent précisé que ce texte était fondé sur le respect de la liberté des communes. Or, il n'en n'est rien. La libre volonté des communes n'est pas respectée.

Il faut se convaincre qu'il n'y aura pas de solidarité intercommunale harmonieuse s'il n'y a pas, préalablement, une longue période de réflexion, je dirai même d'essai, à l'issue de laquelle un projet commun sera élaboré puis présenté.

Alors, et alors seulement, les maires entraîneront volontairement leurs communes dans les structures les mieux appropriées pour les réaliser, structures qui existent et qui auraient pu faire l'objet d'une certaine mise à jour, voire d'un dépoussiérage.

Vous auriez ainsi pu faire l'économie des communautés de communes, sauf, bien sûr, si le Gouvernement a, en fait, l'intention d'effacer de la carte bon nombre de communes.

Votre prédécesseur a reconnu qu'une telle période de réflexion était nécessaire et que son projet de loi avait initialement prévu un an pour se préparer et matérialiser une carte de coopération départementale. Or, l'article 50 ne prévoit plus que six mois.

Les incitations financières annoncées sont de faible intérêt, à l'exception du remboursement de la T.V.A. dans l'année de la réalisation. Ainsi, vous préconisez ce que le Gouvernement a refusé à toutes les collectivités depuis longtemps, sous prétexte d'impossibilité technique !

Le remboursement de la T.V.A. dans l'année de la réalisation des équipements est donc aujourd'hui possible. Nous en sommes heureux, mais il faut étendre cette mesure à toutes les communes.

Il convient également de prendre en compte l'état financier dégradé des communes rurales. Privées de ressources patrimoniales, ayant une fiscalité nécessairement faible, bien souvent assise majoritairement sur le foncier non bâti, elles arrivent à peine à couvrir les annuités des dépenses d'entretien de voirie, des églises, des mairies ou des bâtiments communaux.

Les communautés de communes pauvres ne seront jamais que des établissements publics sans moyens financiers miraculeux, car il y aura plus d'églises et plus de kilomètres de voirie à entretenir !

Deux pauvretés unies ne feront jamais qu'une pauvreté, affirmant déjà les élus locaux de la France profonde.

Monsieur le secrétaire d'Etat, nul ne songerait à nier la nécessité d'une solidarité intercommunale en matière d'économies - elle existe, d'ailleurs -, en matière d'infrastructures.

Votre proposition serait intéressante à condition d'y introduire une plus grande souplesse, la liberté totale en matière d'adhésion, exprimée par une délibération explicite des conseils municipaux, une possibilité de retrait au bout de cinq ans, comme l'avait suggéré la commission spéciale créée à l'Assemblée nationale.

Cette mesure lèverait beaucoup d'indécisions et permettrait, de toute manière, d'assainir, au bout de six ans, l'atmosphère dans une communauté où régnerait l'incompréhension ou la mésentente.

L'expérience des « défusions » des communes associées selon la loi Marcellin devrait vous convaincre de l'intérêt d'une telle mesure d'assainissement.

Votre projet de loi, en l'absence d'incitations financières significatives et d'une véritable politique d'aménagement du territoire, ne conduira qu'à unir la pauvreté à la pauvreté et à créer un échelon supplémentaire de dépérissement et d'insatisfaction.

N'oublions jamais que le manque d'initiative, en matière économique, relève plus du manque de moyens que d'une vision égoïste des solutions.

En milieu rural, les maires ne se battent pas entre eux pour capter une hypothétique taxe professionnelle ; ils luttent plutôt pour assurer la survie du milieu, face à un Etat qui démantèle jour après jour tous les services publics, de l'école à la poste, en passant par les perceptions, les subdivisions de l'équipement et bientôt, sans doute, les brigades de gendarmerie ; et cela au moment même où, ironie de la tragique actualité, le Gouvernement redécouvre les vertus du milieu rural et songe à en faire bénéficier la jeunesse des banlieues agitées !

En matière d'intercommunalité, deux conceptions s'opposent : la vôtre, qui tend à organiser le regroupement des communes pour en réduire, à terme, le nombre ; la nôtre, qui vise à favoriser une intercommunalité à la carte, librement choisie et attractive.

Nous souhaitons que ce texte soit profondément amendé. Nous ne le voterons que si la liberté d'adhésion aux communautés de villes ou de communes ou à toute autre forme de regroupement est donnée aux communes. (*Applaudissements sur les travées du R.D.E., de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

M. Gérard Delfau. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les premières questions que je me pose devant tout projet de loi sont les suivantes : est-il utile de légiférer sur le sujet ? Le débat devant l'opinion a-t-il été suffisant ? Les institutions et les interlocuteurs qualifiés ont-ils été consultés et entendus ? La discussion parlementaire s'engagera-t-elle avec quelque chance de succès ? A chacune de ces questions, je réponds, sans hésitation, positivement.

Nous avons voté, il y a neuf ans, les lois de décentralisation, malgré l'opposition du Sénat. Aujourd'hui, je pense qu'il est urgent d'équilibrer ce transfert de compétences aux collectivités territoriales par une réaffirmation nette du rôle de l'Etat à l'échelon local. Tel est l'objet du titre 1^{er}, qui, pour la première fois, fixe le principe de déconcentration des services et des missions comme étant constitutif de l'organisation territoriale de l'Etat.

Le préfet de région devient le pivot des politiques verticales de l'Etat. Il se voit ainsi confirmé dans sa capacité à le représenter dans toute négociation avec le président du conseil régional, ce qui, entre autres choses, devrait faciliter la mise en place des contrats de plan Etat-région.

Attention, toutefois, monsieur le secrétaire d'Etat, à ce que les sous-préfets et préfets de département ne soient pas dessaisis de leur faculté d'orienter l'octroi des subventions en fonction de leur connaissance du terrain.

A ce sujet, l'article 5 *bis* nouveau introduit une seconde novation importante : il admet que les services de l'Etat peuvent concourir au développement local en appui de collectivités territoriales ou d'établissements publics, et donc sans jouer, à tout coup, le rôle de décideurs.

Cette conception d'un Etat « missionnaire » fait entrer dans la loi l'engagement des sous-préfets en faveur du développement économique. C'est une bonne chose.

Il manque pourtant la référence aux associations et structures - comités de bassin d'emplois, chartes, comités d'expansion, etc. - qui sont aussi les partenaires habituels de nos sous-préfets, qu'ils soient ou non « développeurs ». Je déposerai un amendement en ce sens.

Qu'on ne s'y trompe pas, les articles concernant l'organisation territoriale de l'Etat ne sont pas sans conséquence sur le devenir de la nation au moment où se construit l'Europe. Ils consacrent une évolution sensible du comportement et des missions des représentants de l'Etat sur le terrain. Ils réaffirment surtout que l'Etat ne saurait se désengager, face aux élus, des responsabilités qui sont les siennes.

Bien sûr, les mêmes conservateurs qu'hier, mais à front renversé, cette fois, refuseront d'admettre ces orientations. Ils sont désormais les zélés infatigables du « toujours plus » de pouvoir pour les élus.

Je suis attaché, pour ma part, au rôle d'arbitrage et d'impulsion de l'Etat, tel que l'Histoire l'a forgé. Il était nécessaire de le rappeler par la loi, d'autant que, neuf ans après les lois de décentralisation, certains pouvoirs locaux s'érigent en bastilles.

Trop souvent, les minorités au sein des conseils municipaux et des assemblées départementales et régionales sont réduites au rôle de figuration. Ici ou là, l'exécutif tend à devenir omnipotent. Le simple citoyen n'a, *a fortiori*, que peu de chances d'influer sur une décision importante ou même de suivre son élaboration.

Les cas que j'évoque sont, certes, l'exception. Mais ne pas légiférer encouragerait ces dérives et jetterait, à la longue, le doute sur l'ensemble des collectivités territoriales.

Le texte de loi vise à améliorer le fonctionnement des exécutifs, en accroissant les droits de la minorité, en rendant plus complets et plus lisibles les documents soumis au vote, en permettant une consultation de la population à l'initiative du maire ou d'une fraction significative des membres de l'assemblée communale.

Il s'agit d'un effort d'approfondissement de la démocratie locale qui, s'il n'a rien de révolutionnaire, correspond tout à fait à une attente de l'opinion. Evidemment, il fallait faire preuve de prudence, car les corporatismes ou la démagogie guettent. De plus, la stabilité des exécutifs est essentielle dans une démocratie.

Je crois qu'à quelques retouches près le texte issu de l'Assemblée nationale tend à ménager l'équilibre entre des exigences contradictoires. A mon sens, il s'agit seulement de le perfectionner.

Je signalerai, toutefois, un point mineur : le projet évoque à plusieurs reprises le seuil des 3 500 habitants pour l'application de règles concernant le fonctionnement de la démocratie locale. Or, cette notion fait l'objet d'interprétations différentes et parfois contradictoires suivant les sujets auxquels elle s'applique réglementairement et en fonction aussi de la jurisprudence.

Sans entrer, dès à présent, dans cette discussion, j'indique que je déposerai un amendement pour dissiper toute équivoque et rendre logique l'utilisation de la mesure en cause.

Le troisième grand sujet traité par ce texte de loi, c'est le renforcement de la coopération locale.

Il est proposé la création d'« ententes interrégionales » constituées en établissements publics, étape, peut-être, vers la naissance de grandes régions.

D'aucuns s'offusquent de la prudence de la démarche. J'y vois, au contraire, sagesse et volonté de protéger le citoyen contre un éloignement excessif du pouvoir de décision.

Je m'inquiète même de la difficulté qu'il y aura à sortir de cette « entente », étant donné les conditions posées par l'article 45 du projet de loi. Les régions ne me paraissent pas avoir trouvé, contrairement aux départements, leur identité et leur équilibre. N'est-il pas prématuré de les engager vers des choix qui seraient quasi irréversibles ?

Je me réjouis, en revanche, que l'article 46 *bis* institue un « fonds de correction des déséquilibres régionaux », analogue au mécanisme mis en place entre les villes et entre les départements. Cette réaffirmation de la solidarité nationale sera appréciée par l'opinion.

Mais l'essentiel du titre consacré à la coopération locale concerne l'intercommunalité.

A ce propos, il est surprenant d'entendre certains de nos collègues affirmer qu'il n'y a pas lieu de légiférer sur ce sujet. Tous les maires, même les plus craintifs devant les risques de l'intercommunalité, conviennent que nombre de petites communes n'ont pas les moyens d'une gestion à la hauteur des attentes des habitants.

Chacun d'eux a en mémoire les regroupements intervenus depuis 1945 dans la plupart des pays européens. En fait, nous craignons tous que notre maillage municipal ne soit trop lâche pour supporter le choc de l'Europe en train de se construire. Nous constatons - c'est une évidence - que la mise en place des districts, des communautés urbaines ou même des syndicats intercommunaux marque le pas. Est-il raisonnable d'accepter cette situation et de nourrir la peur de l'inconnu, au lieu de chercher un renforcement de la coopération qui ne porte pas atteinte à l'autonomie des communes ?

Vous avez choisi, monsieur le secrétaire d'Etat, de traiter prudemment, mais résolument, cette question. La procédure, telle qu'elle ressort du vote à l'Assemblée nationale, donne les garanties d'équilibre et de libre choix : l'initiative du regroupement est laissée aux communes grâce aux articles 49 et 50 du projet de loi.

En cas d'absence de proposition de leur part, un schéma départemental de communautés de communes et de communautés de villes est élaboré ; mais il donne lieu à de si longues concertations et il est assorti de tant de précautions qu'on peut craindre le risque qu'une commune ne se voie imposer contre son gré d'adhérer à tel regroupement plutôt qu'à tel autre. De ce point de vue, d'ailleurs, et contrairement à nombre de mes collègues, je considère que la présence du préfet est une garantie supplémentaire d'impartialité.

Cela dit, je ne mesure pas moins les risques de cette nouvelle étape de la coopération intercommunale. S'agissant surtout des communautés de villes, le degré d'intégration - donc le poids de la commune centre - me paraît élevé. Il y a danger de naissance d'une nouvelle forme de tutelle, en contradiction formelle avec la loi de décentralisation de 1982. Je pense qu'il conviendrait d'être prudent dans leur mise en place, afin d'éviter des échecs qui retentiraient sur l'ensemble des formes de coopération.

Un autre danger nous guette : l'éloignement du pouvoir de décision par rapport au citoyen, c'est-à-dire un affaiblissement de la démocratie locale, alors que tout un titre de votre texte de loi, monsieur le secrétaire d'Etat, est consacré à la renforcer.

Les insuffisances du mode de fonctionnement de nombre de syndicats intercommunaux doivent nous rendre vigilants. Toute structure de décision de second degré peut vider de son sens le débat au sein du conseil municipal et, à la limite, rendre purement formelle l'élection municipale.

Certains de mes amis ont, à ce sujet, une position logique et audacieuse : ils préconisent l'élection des élus des communautés de communes ou de villes au suffrage universel direct pour que le citoyen soit en prise avec ce type de structure et qu'il puisse sanctionner la politique menée.

L'idée est séduisante. Elle induit pourtant, comme conséquence, la disparition des communes, non plus par fusion consentie ou imposée, mais par absorption sanctionnée par le suffrage universel. C'est pourquoi je ne pourrai les suivre sur cette voie.

En revanche, il me paraît important que toutes les dispositions du titre II concernant le fonctionnement du conseil municipal, l'information des citoyens et le droit des minorités s'appliquent aussi aux communautés de communes et aux communautés de villes. Il conviendrait même que chaque conseil municipal ait, à l'occasion du vote du budget, l'obligation d'examiner en détail les principales décisions prises par ces instances de second degré.

Je souhaiterais, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous vous engagiez clairement sur ce point, de même qu'il serait utile, que vous nous disiez comment seront respectés les droits des petites communes au sein des futurs regroupements. Il y a là une crainte diffuse qu'il faut dissiper, si vous voulez répondre aux présentations caricaturales, voire, franchement mensongères, que certains font de votre projet de loi.

Il me faut, enfin, faire part d'un désaccord grave avec le texte en discussion : il s'agit de l'article 55 qui exclut la région d'Ile-de-France des dispositions de coopération intercommunale dont je viens de parler.

Je vous le dis tout net, monsieur le secrétaire d'Etat, c'est choquant et, sans aucun doute, contraire à la Constitution. Cela donne corps à l'idée qu'il existe, au sein de la classe politique, un groupe de pression géographique trop souvent capable d'infléchir le sens de la loi.

Le Gouvernement a montré, à propos de la solidarité entre les villes, qu'il était déterminé à faire prévaloir l'intérêt général, fût-ce au prix de vifs affrontements avec nombre d'élus de cette région. Pourquoi donner aujourd'hui prise à ce soupçon ?

Les raisons exposées par le ministre à l'Assemblée nationale pour soutenir l'article 55 ne sauraient justifier une entorse aussi grave au principe selon lequel le Parlement légifère pour l'ensemble de la nation.

Je suis persuadé, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous nous ferez part de vos hésitations quant au bien-fondé de cette exception. En ce qui me concerne, je ne voterai pas cet article. Mais cela est secondaire, par rapport à l'intérêt du texte.

Je vois, dans ce projet de loi, non seulement un prolongement naturel des lois de décentralisation, mais encore une double réaffirmation : celle du rôle de l'Etat comme arbitre et garant de l'égalité des citoyens ; celle aussi du rappel nécessaire que la démocratie locale ne saurait être confisquée par les élus et qu'il importe de perfectionner sans cesse les mécanismes qui garantissent le libre exercice de la citoyenneté.

Pour la première fois, nous sortons du débat binaire Etat-décentralisation, pour entrer dans un jeu subtil à trois dimensions : déconcentration, décentralisation, droit des minorités et du citoyen électeur.

Myopes sont ceux qui ne voient pas l'intérêt de cette discussion. Partisans sont ceux qui refusent d'y entrer et en déplacent les termes, au point de s'interdire un vrai débat, à l'image de celui qui est s'est noué à l'Assemblée nationale.

S'il se trouvait ici une majorité pour adopter une attitude aussi négative, la Haute Assemblée faillirait à sa mission : être le laboratoire des textes de loi qui concernent les collectivités locales. Elle laisserait aux députés le soin de légiférer seuls pour nos 36 000 communes. Une fois de plus, elle susciterait dans l'opinion publique la question qui nous navre : « A quoi sert le Sénat ? »

Je ne peux croire que tel est le chemin que la majorité sénatoriale empruntera. En ce qui concerne le groupe socialiste, c'est avec conviction que nous entrons dans ce débat. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

M. Ivan Renar. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le texte que nous examinons aujourd'hui constitue une transformation radicale du paysage politique et économique de nos institutions. On peut dire que peu de projets de loi auront fait couler autant d'encre depuis un an, suscité autant de passion, sans que, dans le même

temps, une réelle concertation en dehors des assemblées ait été engagée avec les principaux intéressés, les élus des collectivités locales.

Cette concertation, j'ai tenu pour ma part, comme d'autres de mes collègues, à la mener à la mesure de mes moyens, avec l'ensemble des maires et élus de mon département.

Je peux vous dire, monsieur le secrétaire d'Etat, que leur inquiétude est grande. La majorité des maires du département du Nord est hostile à ce texte. De très nombreuses motions s'opposant au projet de loi ont été votées dans les conseils municipaux. D'autres élus restent pour l'instant dans une expectative prudente. Certains approuvent ce texte du bout des lèvres. Mais ils sont unanimes pour défendre et préserver l'autonomie communale.

Nous aurions pourtant pu penser que le nouveau Gouvernement écouterait ce mécontentement, comme celui qui est exprimé avec force ces dernières semaines par les salariés.

Je regrette qu'il n'en soit rien. Ce texte n'est au fond que la suite logique de la politique menée depuis maintenant plusieurs années. A vous lire, à vous entendre, vous souhaitez poursuivre la politique de décentralisation amorcée en 1982.

Pour y parvenir, trois objectifs sont affichés : adapter l'organisation territoriale à la mise en œuvre de la décentralisation ; renforcer la coopération entre les collectivités territoriales ; enfin, développer la démocratie locale.

Mais, là où le bât blesse, c'est que le contenu de ce projet de loi est en totale contradiction avec ces objectifs louables de prime abord.

Tout en prétendant vous situer dans le droit-fil de la décentralisation, vous procédez en fait à une redéfinition de l'espace administratif, politique, démocratique de la France, assortie d'une recentralisation des champs de compétences des collectivités territoriales vers l'Etat et d'un renforcement du pouvoir étatique sur les institutions démocratiques locales.

A ce titre, la commune, parce qu'elle est la plus proche des gens, parce qu'elle est la mieux à même de défendre les intérêts des salariés et de leurs familles, parce que c'est l'institution la plus démocratique, est un obstacle à vos choix pour la maîtrise de l'aménagement du territoire et des activités économiques dans le cadre de l'Europe.

Il faut surmonter cet obstacle en privant les communes de tout pouvoir. Quelle aberration !

La réalité communale a en France une histoire millénaire. Cette histoire se confond avec les luttes de notre peuple pour son émancipation : luttes pour le droit de s'administrer soi-même, pour des libertés, des franchises, des chartes communales. Ces libertés furent rognées, déjà ! par le pouvoir royal. En 1789, les municipalités insurrectionnelles de la Révolution apparurent dès les premières semaines de l'été. La municipalité de Paris impose au Roi la cocarde tricolore. De même qu'une longue habitude de vivre ensemble sous des institutions centrales communes a créé le sentiment national, de même la longue tradition de vie commune sous des institutions locales a suscité un sentiment municipal désormais indélébile.

Comment ne pas évoquer aussi les communautés rurales et les chartes spécifiques gagnées par les paysans dans les limites de leur terroir dont le cœur était l'église paroissiale ? Par ailleurs, comment ne pas oublier que les droits garantis par les chartes de communautés furent tout à fait vitaux pour la grande masse des paysans, ces fameux droits communaux de glanage, de vaine pâture, etc. ?

Inutile de chercher ailleurs l'origine de la légitime passion des populations rurales, aujourd'hui encore, pour les institutions communales, les élections municipales, ainsi que le respect pour le maire et le conseiller municipal, qui se manifestent parfois encore par le mât ou l'arbre planté à leur porte au lendemain de leur élection.

A la ville ou à la campagne, la commune est donc au cœur de la démocratie de ce pays, au cœur de la République, au cœur de la liberté, cette liberté française à nulle autre pareille et jamais achevée.

Voilà deux ans, nous fêtons le bicentenaire de la Révolution française et vous voulez abandonner aujourd'hui un de ses héritages essentiels, l'existence dans notre pays de 36 700 foyers de démocratie.

Nous ne pouvons vous suivre dans cette voie, qui est à l'opposé des ambitions que fixait pour notre pays, il y a encore quelques jours, à cette tribune, Mme le Premier ministre.

Parce que nous voulons une France forte, nous voulons des collectivités fortes, des régions fortes, fortes de leur enracinement profond dans la population et de leur légitimité issue du suffrage universel. Mais cela suppose de prendre d'autres mesures : une véritable décentralisation, la libre administration des collectivités territoriales, l'aménagement équilibré du territoire, le renforcement de la démocratie locale et de l'autonomie financière, politique des collectivités locales en sont les conditions essentielles, tout comme l'essor de la démocratie directe et la conquête de nouveaux droits et pouvoirs d'intervention des citoyens. Il faut « muscler » nos communes et non les transformer en coquilles vides.

Il n'est pas trop tard pour s'y engager. Le débat ne fait que commencer. Rien n'est joué. Nous restons pour notre part, vous le savez, disponibles pour travailler dans ce sens.

Pour l'heure, ce texte n'est pas bon.

La première partie du projet de loi traite de certaines mesures concernant la déconcentration des services de l'Etat, une déconcentration présentée comme une mesure indispensable d'accompagnement du processus de décentralisation.

S'il s'agissait de rapprocher l'administration des administrés et des élus, de rendre les services plus efficaces, d'instituer de meilleures collaborations entre l'Etat et les collectivités, nous n'y verrions aucun inconvénient, tout au contraire.

Il ne s'agit nullement de cela. Il s'agit d'une nouvelle répartition entre les administrations centrales et les services déconcentrés, qui s'opère par un renforcement par le haut de la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales.

Le pivot de cette nouvelle centralisation est le préfet de région, qui voit ses pouvoirs renforcés. Deux rôles essentiels lui sont attribués.

Il s'agit, tout d'abord, d'un rôle de direction sur les préfets de département, ce qui induit une prééminence de la région sur les autres collectivités territoriales. Une question se pose ici : qu'advient-il des départements ?

Il s'agit, ensuite, d'un rôle de mise en œuvre des politiques, non seulement nationales, mais aussi communautaires. Seul le préfet fixera les orientations économiques, sociales et en matière d'aménagement du territoire.

Nous ne sommes pas opposés par principe au renforcement du rôle des préfets dans le cadre de leur compétences propres et dans le respect de l'autonomie des collectivités territoriales. S'il s'agit d'appliquer une bonne politique, de bénéficier, par exemple, de plus de moyens pour inciter les entreprises à la création d'emplois, pour permettre l'élaboration d'une autre politique sociale, du logement, pour développer l'enseignement, la culture, en collaboration et en concertation avec les collectivités locales, c'est fort bien ! Mais nous n'en sommes pas là.

Loin de poursuivre la décentralisation engagée voilà dix ans, ces mesures confirment bien un retour en force de l'Etat central, sans doute déconcentré, mais de plus en plus puissant dans le cadre de l'intégration européenne.

J'en viens maintenant aux mesures visant à renforcer la coopération entre les collectivités territoriales, sur lesquelles nous pouvons nous interroger.

Tout d'abord, examinons les coopérations régionales. Elles sont une impérieuse nécessité. Aucune disposition juridique n'y fait aujourd'hui obstacle. Certaines de ces coopérations existent déjà.

Etant moi-même élu régional, je n'ai de cesse d'appeler à de telles coopérations dans de nombreux domaines, tels que l'enseignement, l'emploi, les transports, l'aménagement du territoire, le développement de la recherche, la culture.

Beaucoup de progrès restent à faire. Ils ne seront, à mon sens, réalisables qu'en s'appuyant toujours plus sur les atouts - humains, industriels - de chacune des régions françaises. Le projet de loi répond-il à ces exigences et à ces attentes ? Non.

Ce que vous proposez, sous couvert de coopération et sous le vocable d'ententes régionales, c'est en fait un découpage en « super-régions » pouvant aller jusqu'à la fusion pure et simple, à la création de manière progressive de nouveaux territoires régionaux à l'échelle européenne.

L'objectif visé est clair : permettre un aménagement sélectif du territoire, qui accentuerait la désertification de régions entières, entraînant pour l'ensemble du territoire un recul économique et social généralisé.

Il faut ajouter, c'est un second aspect, que ce texte ne prévoit aucune modalité de contrôle direct par les conseils régionaux sur les décisions mises en œuvre par ces ententes régionales.

Aussi, cinq ans seulement après la reconnaissance des régions comme collectivités territoriales, vous revenez à une forme d'établissement public qui reprendra une part des compétences confiées à une assemblée, élue jusqu'à aujourd'hui au suffrage universel et à la proportionnelle.

Examinons maintenant la coopération communale. Elle n'est pas nouvelle. Toutes les communes, petites ou grandes vivent des coopérations, selon leurs besoins, leurs originalités et spécificités. Est-ce parfait ? Est-ce suffisant ? Certes non ! Beaucoup reste à faire pour les développer et pour renforcer leur efficacité.

Pour ce faire, nous devons examiner les freins qui existent.

Au fond, la coopération se heurte aux mêmes obstacles que les communes elles-mêmes, à savoir l'insuffisance de moyens financiers, l'endettement phénoménal, les charges de plus en plus lourdes dues au désengagement de l'Etat, le manque de personnel, la crise économique et sociale, le poids du chômage, de la pauvreté, de la misère, les fermetures d'entreprises, les problèmes de logement, la ségrégation culturelle. Tout cela n'est pas sans conséquences pour les communes.

Parlons clair : quelle est la réelle autonomie, quelle est la réelle liberté de gestion, quelles sont les réelles coopérations pour des villes comme Denain, dans le Nord, où 30 p. 100 des actifs sont au chômage, où 50 p. 100 des habitants sont exonérés de l'impôt sur le revenu et qui est obligée de consacrer, pour faire face à la pauvreté, plus de 11 p. 100 de son budget à l'aide sociale ?

Ce qu'il faut, là aussi, c'est s'attaquer à la racine du mal : donner aux communes les moyens nécessaires à leur action tout en développant une autre politique, axée sur les créations d'emplois stables, la lutte contre toutes les inégalités.

Cela est totalement absent de votre projet de loi, monsieur le secrétaire d'Etat.

Bien au contraire, toujours sous couvert de coopération, prenant prétexte des difficultés actuelles des communes, vous proposez toute une série de mesures qui leur enlèvent l'essentiel de leurs prérogatives.

Au lieu de leur donner les moyens de la coopération, notamment en mettant en œuvre une réforme de la fiscalité locale dans le sens d'une plus grande justice sociale et d'une plus grande efficacité économique et en mettant un terme au désengagement de l'Etat, vous soustrayez aux communes l'essentiel de leurs droits au profit de structures contraignantes, systématiques et éloignées des citoyens.

Concrètement, de quoi s'agit-il ?

Vous instituez des communautés de communes ou de villes qui seront déterminées par une commission départementale présidée par le préfet, donc par l'Etat. Les communes n'ayant, au fond, qu'un pouvoir consultatif peuvent être intégrées contre leur gré dans ces communautés.

Ces communautés créées par arrêté préfectoral pourraient exercer, au lieu et place des communes, des compétences essentielles, telles que l'aménagement, l'action économique, l'habitat, l'environnement, auxquelles s'ajoutent, pour les communautés de villes, la voirie, la formation, la recherche, les actions de concours à l'enseignement, les transports urbains, la culture, le sport.

Pour parachever le tout, les dispositions financières et fiscales prévues privent les communes de l'essentiel de leurs moyens financiers, notamment la taxe professionnelle et la dotation globale de fonctionnement.

Au total, les incitations financières et fiscales aux regroupements ne sont que de nouveaux transferts financiers qui se feront au détriment des communes.

Les mots de solidarité, péréquation, incitation que vous ne cessez d'utiliser cachent un nouveau pas en avant vers le désengagement de l'Etat à l'égard des collectivités. Une nouvelle fois, ce sont les habitants qui en subiront toutes les conséquences.

Votre réforme se traduira par un alourdissement de la fiscalité locale, par la création d'une « super-fiscalité », par la perte du pouvoir de contrôle par la population de décisions essentielles la concernant, enfin, par une réduction des services publics locaux au coût desquels les communes ne pourront plus faire face.

Je ferai une remarque à ce sujet : la recomposition des services publics et leur privatisation apparaissent comme l'un des objectifs majeurs de ce projet de loi.

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale, qui met fin au monopole de concession de distribution du gaz attribué à Gaz de France par la loi de nationalisation de 1946 est tout à fait symptomatique de ce point de vue et trace clairement une certaine conception du service public.

C'est une disposition en parfaite corrélation avec la mise en demeure adressée par Bruxelles au Gouvernement français de mettre fin au monopole d'importation et d'exportation du gaz et de l'électricité. Les salariés d'E.D.F. et de G.D.F. avaient bien raison de manifester aujourd'hui !

Dans ces conditions, quel crédit doit-on apporter à votre volonté de développer la démocratie locale ?

Les mesures proposées ne sont que des alibis visant à occulter les atteintes au pouvoir réel des communes, à leur autonomie.

Pour les élus que nous sommes, la démocratie est une fin et un moyen pour assumer une gestion toujours plus conforme aux besoins des habitants, une conquête collective qui s'enrichit d'expériences, de traditions et de droits étendus.

Il ne suffit pas de proclamer quelques mesures administratives pour améliorer un système que vous voulez par ailleurs saborder et pour démocratiser des collectivités locales à qui l'on ôte tout pouvoir d'action et de décision.

En vidant les communes de tout pouvoir, ce texte éloigne de la politique dans son meilleur sens les citoyens de la vie locale. Cette articulation de la démocratie directe, c'est-à-dire l'intervention des citoyens sur les affaires qui les concernent, avec la démocratie représentative des assemblées élues est, pourtant, l'une des originalités et des richesses de la démocratie à la française.

L'essentiel des prérogatives des communes est transféré à des structures élues au second degré. A quoi bon prévoir des modalités d'information des habitants ? A quoi bon préciser les modalités de réalisation des consultations, puisque les vraies décisions, celles qui intéressent au premier chef les habitants, seront prises ailleurs, sans qu'aucune possibilité de contrôle et d'intervention ne leur soit donnée.

La démocratie commence par le droit d'élire ses représentants, ses élus. Ce droit sera bafoué, car le suffrage universel lui-même sera bafoué.

L'élection au suffrage universel des organismes supracommunaux, comme le proposent certains de mes collègues, ne réglerait pas tout.

La démocratie repose aussi sur la réalité des liens, des pratiques, sur l'identité locale, dont la commune est un foyer privilégié, et non sur de nouvelles instances dans lesquelles les habitants ne se reconnaîtraient pas.

La commune est un acquis précieux qu'il faut préserver. C'est une chance et non un handicap pour notre pays.

Les communes, surtout les plus petites, sont un peu comme des familles. Tout le monde se connaît, se côtoie.

Une commune, c'est le lieu où les élus sont le plus disponibles, le plus proches des gens, à leur écoute.

Ces centaines de milliers de conseillers municipaux, « qui ont leur but dans la vie des autres », selon la phrase de Paul Eluard, sont une richesse irremplaçable pour notre pays, pour sa vie sociale et civique.

La commune, c'est aussi le lieu où les habitants peuvent influencer le plus directement sur les décisions, décidant eux-mêmes ce qui est bien ou non pour leur ville.

Cela vous gênerait-il, monsieur le secrétaire d'Etat ?

Outre ces contradictions majeures, les mesures proposées sont vraiment peu de choses. Il n'y en a aucune que les maires ne puissent prendre aujourd'hui et elles se situent, bien souvent, en retrait par rapport à la réalité des initiatives et des pratiques existantes.

Démocratiser la vie locale exige de remplir d'autres conditions et, en premier lieu, de respecter l'autonomie communale, ce qui implique de dégager d'autres moyens financiers, d'aider au développement de la vie associative, d'élaborer un véritable statut de l' élu garantissant à chaque élu le plein exercice de son mandat et, enfin, de moderniser la fonction publique territoriale, en concertation avec les personnels eux-mêmes.

En conclusion, je dirai que ce projet va à l'opposé des ambitions affichées.

Loin d'aller vers une réelle déconcentration, par ailleurs déjà pervertie ou contrecarrée, il institue un centralisme accru.

Loin de permettre le développement de coopérations fructueuses, librement consenties, il met en place un regroupement intercommunal autoritaire privant les communes de leurs prérogatives. Ici comme ailleurs, pour coopérer, il faut exister.

En fait de démocratisation de la vie locale, ce projet tend à éloigner les citoyens de tous les centres réels de pouvoir et de décision.

Tout est mis en œuvre pour un nouvel aménagement de l'espace et des moyens d'interventions économiques conformes aux impératifs de la construction européenne. Le problème est que cela oblige à un remodelage institutionnel qui privilégie le haut aux dépens du bas.

Comme je l'avais dit en introduction, la commune s'est constituée à travers des luttes portant sur son existence et ses pouvoirs.

Cet héritage est toujours porteur d'avenir, moderne, près des gens et sous le contrôle des gens. La réalité communale est, aujourd'hui, d'autant plus précieuse que la crise affecte tous les rapports sociaux, excluant des millions de gens du monde du travail, marginalisant des catégories importantes de citoyens.

La commune constitue pour beaucoup la collectivité au sein de laquelle ils gardent les repères d'une identité sociale et bénéficient de solidarités actives et de moyens de se défendre.

La commune, foyer par excellence de vie sociale, peut contribuer à renforcer entre les hommes des liens de solidarité, empreints de confiance et de responsabilité.

C'est là que peut devenir réalité cette pensée de Saint-Exupéry : « Chacun est responsable de tous. Chacun est seul responsable. Chacun est seul responsable de tous. »

C'est tout cela que votre projet de loi remet en cause et que nous ne pouvons accepter. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux et renvoyer la suite de la discussion du présent projet de loi à la prochaine séance. (*Assentiment.*)

8

DÉPÔT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi de la question orale avec débat suivante :

M. Ivan Renar attire l'attention de M. le ministre délégué à l'industrie et au commerce extérieur sur les nouvelles suppressions d'emplois qui touchent l'industrie textile, en particulier dans le Nord - Pas-de-Calais.

Il lui demande quelles mesures il compte prendre pour stopper tout nouveau licenciement et fermeture d'entreprises, et favoriser la création d'emplois dans l'ensemble de la filière textile-habillement-vente par correspondance. (N° 24.)

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement.

En application d'une décision de la conférence des présidents, cette question orale avec débat sera jointe à celles qui, ayant le même objet, figurent à l'ordre du jour de la séance du mardi 18 juin 1991.

9

TRANSMISSION D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par Mme le Premier ministre, un projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à l'aide juridique.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 374, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

10

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Yves Guéna un rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Etat du Qatar en vue d'éviter les doubles impositions (n° 287, 1990-1991).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 372 et distribué.

J'ai reçu de M. Yves Guéna un rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire et démocratique d'Ethiopie en vue d'éviter la double imposition en matière de transport aérien. (n° 321, 1990-1991).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 373 et distribué.

11

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 12 juin 1991 à dix heures trente, quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi (n° 269, 1990-1991) d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, adopté par l'Assemblée nationale.

Rapport n° 358 (1990-1991) de M. Paul Graziani, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Avis n° 364 (1990-1991) de M. Paul Girod, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'alinéa 3 de l'article 29 bis du règlement, aucune inscription de parole dans la discussion générale de ce projet de loi n'est plus recevable.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

Délai limite général pour le dépôt des amendements

Conformément à la décision prise le jeudi 6 juin 1991 par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite général pour le dépôt des amendements à tous les projets et propositions de loi ou de résolu-

tion inscrits jusqu'à la fin de la session ordinaire, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique, est fixé, dans chaque cas, à dix-sept heures, la veille du jour où commence la discussion.

Délai limite pour le dépôt des amendements à deux projets de loi

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements :

1° au projet de loi déclaré d'urgence relatif à la lutte contre la fièvre aphteuse et portant modification du code rural et du code pénal (n° 271, 1990-1991) est reporté au mardi 18 juin 1991, à douze heures ;

2° au projet de loi d'orientation pour la ville, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence (n° 350, 1990-1991) est fixé au mardi 18 juin 1991, à douze heures.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans un débat

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'alinéa 3 de l'article 29 bis du règlement, les inscriptions de parole dans le débat consécutif à la déclaration du Gouvernement sur les orientations de la politique de défense devront être faites au service de la séance avant le lundi 17 juin 1991, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mercredi 12 juin 1991, à zéro heure trente.)

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
JEAN LEGRAND*

QUESTION ORALE

*Installation du Centre national de santé
dans les locaux de l'hôpital de Saint-Maurice*

331. - 11 juin 1991. - **Mme Marie-Claude Beaudeau** demande à **M. le ministre délégué à la santé** de lui faire connaître les conditions d'application de la décision prise d'installer le Centre national de santé dans les locaux de l'hôpital national de Saint-Maurice (Institut national de réadaptation). Elle lui demande de lui préciser les conséquences d'une telle décision sur le fonctionnement et le devenir de chaque service de l'hôpital. Elle lui demande enfin de lui faire connaître s'il n'estime pas nécessaire d'abandonner ce projet mettant en cause l'existence et le développement notamment de l'école de kinésithérapie, du service de dialyse, du service des enfants, dont le transport ne peut plus être assuré à partir du mois de juin 1991, et s'il ne serait pas préférable d'installer le Centre national de santé dans ses propres locaux.

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du mardi 11 juin 1991

SCRUTIN (N° 110)

sur la motion n° 1 présentée par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité au projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, adopté par l'Assemblée nationale

Nombre de votants : 104
 Nombre de suffrages exprimés : 104

Pour : 16
 Contre : 88

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

Henri Bangou
 Marie-Claude
 Beaudéau
 Jean-Luc Bécart
 Danielle
 Bidard-Reydet
 Paulette Fost

Jacqueline
 Fraysse-Cazalis
 Jean Garcia
 Charles Lederman
 Félix Leyzour
 Hélène Luc
 Louis Minetti

Robert Pagès
 Ivan Renar
 Paul Souffrin
 Hector Viron
 Robert Vizet

Ont voté contre

François Abadie
 Guy Allouche
 François Autain
 Germain Authié
 Gilbert Baumet
 Jean-Pierre Bayle
 Gilbert Belin
 Jacques Bellanger
 Georges Berchet
 Maryse Bergé-Lavigne
 Roland Bernard
 Jean Besson
 Jacques Bialski
 Pierre Biarnes
 Jacques Bimbenet
 Marc Bœuf
 Marcel Bony
 André Boyer
 Louis Brives
 Jacques Carat
 Ernest Cartigny
 Robert Castaing
 William Chery
 Henri Collard
 Yvon Collin
 Claude Cornac
 Marcel Costes
 Raymond Courrière
 Roland Courteau
 Etienne Dailly

Michel Darras
 André Delelis
 Gérard Delfau
 Jean-Pierre Demerliat
 Rodolphe Désiré
 Michel
 Dreyfus-Schmidt
 Bernard Dussaut
 Claude Estier
 Jean François-Poncet
 Aubert Garcia
 Gérard Gaud
 François Giacobbi
 Roland Grimaldi
 Robert Guillaume
 Emmanuel Hamel
 Pierre Jeambrun
 Philippe Labeyrie
 Pierre Laffitte
 Tony Larue
 Robert Laucournet
 Bernard Legrand
 Max Lejeune
 Charles-Edmond
 Lenglet
 François Lesein
 Paul Loridant
 François Louisy
 Philippe Madrelle
 Michel Manet

Jean-Pierre Masseret
 Jean-Luc Mélenchon
 Michel Moreigne
 Georges Mouly
 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 Roccaserra
 Jean Roger
 Gérard Roujas
 André Rouvière
 Claude Saunier
 Franck Sérusclat
 René-Pierre Signé
 Raymond Soucaret
 Fernand Tardy
 André Vallet
 André Vezinhet
 Marcel Vidal
 Robert Vigouroux

N'ont pas pris part au vote

Philippe Adnot
 Michel d'Aillières
 Paul Alduy
 Michel Alloncle
 Jean Amelin
 Hubert d'Andigné
 Maurice Arreckx
 Jean Arthuis
 Alphonse Arzel
 Honoré Baillet
 José Ballarello
 René Ballayer
 Bernard Barbier
 Bernard Barraux
 Jean-Paul Bataille
 Henri Belcour
 Claude Belot
 Jacques Bérard
 Daniel Bernardet
 Roger Besse
 André Bettencourt
 François Blaizot
 Jean-Pierre Blanc
 Maurice Blin
 André Bohl
 Roger Boileau
 Christian Bonnet
 Amédée Bouquerel
 Joël Bourdin
 Yvon Bourges
 Philippe
 de Bourgoing
 Jean-Eric Bousch
 Raymond Bouvier
 Jean Boyer
 Louis Boyer
 Jacques Braconnier
 Paulette Brisepierre
 Camille Cabana
 Guy Cabanel
 Michel Caldagues
 Robert Calmejean
 Jean-Pierre Camoin
 Jean-Pierre Cantegrit
 Paul Caron
 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 Clouet
 Jean Cluzel
 Henri Collette
 Francisque Collomb

Charles-Henri
 de Cossé-Brissac
 Maurice
 Couve de Murville
 Pierre Croze
 Michel Crucis
 Charles de Cuttoli
 André Daugnac
 Marcel Daunay
 Désiré Debavelaere
 Luc Dejoie
 Jean Delaneau
 François Delga
 Jacques Delong
 Charles 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-Claude Gaudin
 Philippe de Gaulle
 Jacques Genton
 Alain Gérard
 François Gerbaud
 Charles Ginésy
 Jean-Marie Girault
 Paul Girod
 Henri Goetschy
 Jacques Golliet
 Marie-Fanny Gournay
 Yves
 Goussebaire-Dupin
 Adrien Gouteyron
 Jean Grandon
 Paul Graziani
 Georges Gruillot
 Yves Guéna
 Bernard Guyomard
 Jacques Habert
 Hubert Haenel
 Nicole
 de Hauteclouque
 Marcel Henry
 Rémi Hermet
 Daniel Hoffel
 Jean Huchon
 Bernard Hugo
 Claude Huriet

Roger Husson
 André Jarrot
 Charles Jolibois
 André Jourdain
 Louis Jung
 Paul Kaus
 Pierre Lacour
 Christian
 de La Malène
 Lucien Lanier
 Jacques Larché
 Gérard Larcher
 Bernard Laurent
 René-Georges Laurin
 Marc Lauriol
 Henri Le Breton
 Jean Lecanuet
 Jean-François
 Le Grand
 Edouard Le Jeune
 Marcel Lesbros
 Roger Lise
 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 Moinard
 René Monory
 Claude Mont
 Geoffroy
 de Montalembert
 Paul Moreau
 Jacques Mossion
 Arthur Moulin
 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 Pourny
Claude Prouvoveur
Jean Puech
Henri de Raincourt
Henri Revol
Roger Rigaudière
Guy Robert
Jean-Jacques Robert
Nelly Rodi
Josselin de Rohan

Roger Romani
Olivier Roux
Marcel Rudloff
Michel Rufin
Pierre Schiélé
Maurice Schumann
Bernard Seillier
Paul Séramy
Jean Simonin
Michel Souplet
Jacques Sourdille
Louis Souvet
Martial Taugourdeau
Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon

Henri Torre
René Travert
René Tréguët
Georges Treille
François Trucy
Dick Ukeiwé
Jacques Valade
Pierre Vallon
Albert Vecten
Xavier de Villepin
Serge Vinçon
Louis Virapoullé
Albert Voiquin
André-Georges
Voisin

Jean-Pierre Demerliat
Rodolphe Désiré
Michel
Dreyfus-Schmidt
Bernard Dussaut
Claude Estier
Jean François-Poncet
Aubert Garcia
Gérard Gaud
François Giacobbi
Roland Grimaldi
Robert Guillaume
Pierre Jeambrun
Philippe Labeyrie
Pierre Laffitte
Tony Larue
Robert Laucournet
Bernard Legrand
Max Lejeune

Charles-Edmond
Lenglet
François Lesein
Paul Loridant
François Louisy
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Jean-Luc Mélenchon
Michel Moreigne
Georges Mouly
Georges Othily
Albert Pen
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrein
Hubert Peyou
Jean Peyraffitte
Louis Philibert

Robert Pontillon
Claude Pradille
Roger Quilliot
Albert Ramassamy
René Regnaud
Jacques Roccaserra
Jean Roger
Gérard Roujas
André Rouvière
Claude Saunier
Franck Sérusclat
René-Pierre Signé
Raymond Soucarrat
Fernand Tardy
André Vallet
André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert Vigouroux

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Pierre-Christian Taittinger, qui présidait la séance.

Ne peut prendre part au vote

(En application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution)

M. Marcel Debarge.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants : 105
Nombre de suffrages exprimés : 105
Majorité absolue des suffrages exprimés : 53

Pour l'adoption : 16
Contre : 89

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.

SCRUTIN (N° 111)

sur la motion n° 2 présentée par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à opposer la question préalable au projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, adopté par l'Assemblée nationale

Nombre de votants : 103
Nombre de suffrages exprimés : 103
Pour : 16
Contre : 87

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

Henri Bangou
Marie-Claude
Beauveau
Jean-Luc Bécart
Danielle
Bidard-Reydet

Paulette Fost
Jacqueline
Frayssé-Cazalis
Jean Garcia
Charles Lederman
Félix Leyzour

Hélène Luc
Louis Minetti
Robert Pagès
Ivan Renar
Paul Souffrin
Hector Viron
Robert Vizet

Ont voté contre

François Abadie
Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Gilbert Bauret
Jean-Pierre Bayle
Gilbert Belin
Jacques Bellanger
Georges Berchet
Maryse Bergé-Lavigne
Roland Bernard

Jean Besson
Jacques Bialski
Pierre Biarnes
Jacques Bimbenet
Marc Bœuf
Marcel Bony
André Boyer
Louis Brives
Jacques Carat
Ernest Cartigny
Robert Castaing

William Chervy
Henri Collard
Yvon Collin
Claude Cornac
Marcel Costes
Raymond Courrière
Roland Courteau
Etienne Dailly
Michel Darras
André Delelis
Gérard Delfau

N'ont pas pris part au vote

Philippe Adnot
Michel d'Aillières
Paul Alduy
Michel Alloncle
Jean Amelin
Hubert d'Andigné
Maurice Arreckx
Jean Arthuis
Alphonse Arzel
Honoré Bailet
José Ballarello
René Ballayer
Bernard Barbier
Bernard Barraux
Jean-Paul Bataille
Henri Belcour
Claude Belot
Jacques Bérard
Daniel Bernardet
Roger Besse
André Bettencourt
François Blaizot
Jean-Pierre Blanc
Maurice Blin
André Bohl
Roger Boileau
Christian Bonnet
Amédée Bouquerel
Joël Bourdin
Yvon Bourges
Philippe
de Bourgoing
Jean-Eric Bousch
Raymond Bouvier
Jean Boyer
Louis Boyer
Jacques Braconnier
Paulette Briseperrière
Camille Cabana
Guy Cabanel
Michel Caldaguès
Robert Calmejane
Jean-Pierre Camoin
Jean-Pierre Cantegrit
Paul Caron
Louis de Catuelan
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Gérard César
Jean-Paul Chambriard
Jacques Chaumont
Michel Chauty
Jean Chérioux
Roger Chinaud
Auguste Chupin
Jean Clouet
Jean Cluzel
Henri Collette

Francisque Collomb
Charles-Henri
de Cossé-Brissac
Maurice
Couve de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
André Daugnac
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
François Delga
Jacques Delong
Charles 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-Claude Gaudin
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard
François Gerbaud
Charles Ginésy
Jean-Marie Girault
Paul Girod
Henri Goetschy
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 Lacour
Christian
de La Malène
Lucien Lanier
Jacques Larché
Gérard Larcher
Bernard Laurent
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Henri Le Breton
Jean Lecanuet
Jean-François
Le Grand
Edouard Le Jeune
Marcel Lesbros
Roger Lise
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 Moizard
René Monory
Claude Mont
Geoffroy
de Montalembert
Paul Moreau
Jacques Mossion
Arthur Moulin
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 Poniatoski
 Roger Poudonson
 Richard Pouille
 Jean Pourchet
 André Pourny
 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
 Marcel Rudloff
 Michel Rufin
 Pierre Schiélé
 Maurice Schumann
 Bernard Seillier
 Paul Séramy
 Jean Simonin
 Michel Souplet
 Jacques Sourdille
 Louis Souvet
 Pierre-Christian
 Taittinger
 Martial Taugourdeau

Jacques Thyraud
 Jean-Pierre Tizon
 Henri Torre
 René Travert
 René Trégouët
 Georges Treille
 François Trucy
 Dick Ukeiwé
 Jacques Valade
 Pierre Vallon
 Albert Vecten
 Xavier de Villepin
 Serge Vinçon
 Louis Virapoullé
 Albert Voilquin
 André-Georges
 Voisin

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Jean Chamant, qui présidait la séance.

Ne peut prendre part au vote

(En application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution)

M. Marcel Debarge.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.