

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1962-1963

Enregistrée à la Présidence du Sénat le 6 novembre 1962.

Rattachée, pour ordre, au procès-verbal de la séance du 9 octobre 1962.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à assurer une réorganisation administrative
de la France*

PRÉSENTÉE

Par M. Jean BERTAUD,

Sénateur.

(Renvoyée à la Commission des lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve du droit reconnu au Gouvernement par l'article 43 de la Constitution de demander la nomination d'une Commission spéciale.)

Mesdames, Messieurs,

Les impératifs de l'aménagement du territoire, de la renaissance des régions d'économie faible, de la déconcentration, mettent aujourd'hui en relief le hiatus existant entre l'expansion nécessaire et des structures administratives vieillies.

Les spécialistes, économistes ou techniciens, qui se penchent sur les problèmes que pose la mise en valeur du pays, tous ceux qui, dans un esprit moderne, s'efforcent de provoquer l'expansion

et la mise en valeur de l'ensemble de la région française, finissent par buter sur le même obstacle. Une administration presque inchangée depuis un siècle et demi, et dans son cadre territorial, particulièrement inadaptée à la France d'aujourd'hui, met en permanence un frein à l'action. Une telle situation ne saurait se prolonger sans retarder et compromettre gravement l'œuvre de progrès qui s'impose.

De cette situation, il serait sans doute injuste de rendre responsable l'administration qui, dans son cadre napoléonien, a rendu de grands services au pays. Mais nous pensons qu'en ce secteur, vital pour l'avenir français, la volonté de renouveau doit se manifester en priorité. Nous n'ignorons certes pas la complexité de la réforme administrative, mais nous avons peine à croire qu'elle soit plus difficile à mettre en œuvre que la refonte totale du texte constitutionnel.

Aussi bien convient-il, en une matière délicate, de procéder par étapes et par grandes têtes de chapitres. Nous nous limiterons ici au point qui nous paraît primordial et qui, selon nous, commande tous les autres : la réforme territoriale régionale.

De nombreuses raisons militent en faveur de la création officielle de régions administratives. Nous rappelons ci-dessous les principales :

1° La décentralisation que chacun prône dans sa lettre et qui est journellement trahie en esprit et dans les faits, ne s'avère possible que sur de gros centres, déjà suffisamment puissants pour constituer de nouveaux pôles d'attraction, facteurs d'équilibre. De tels pôles existent. Encore faut-il aujourd'hui que cette existence soit légalement reconnue ;

2° Le département, parfaitement adapté à la France du XIX^e siècle, n'est plus à la taille de celle de 1960. Souvent trop grand, en ce qui concerne les relations humaines, il est trop exigü pour permettre l'étude et la solution des problèmes économiques qui se posent à l'échelon de la région. La création des régions économiques puis celle des régions de plans constituent des premiers pas ; il faut passer au stade suivant en les dotant des instances pratiques nécessaires à la mise en œuvre de ces plans. Une région plus vaste regroupant plusieurs régions de plus s'imposera enfin comme la cellule économique et sociale fondamentale dans la mise en œuvre du Marché commun ;

3° Autre grand avantage de la réforme régionale : la présence à la tête d'un grand nombre de régions limitées d'un responsable unique, délégué direct de l'Exécutif, facilitera de façon appréciable la tâche de direction et d'impulsion de ce dernier. Il est plus facile pour le chef du Gouvernement de réunir autour de lui et de connaître personnellement deux douzaines de *missi dominici* que 90 préfets, qu'actuellement le Ministre de l'Intérieur se voit dans l'obligation de convoquer « par tranches ». Une expérience a déjà été tentée dans ce sens par la nomination d'I. G. A. M. E., mais nous savons que ces hauts fonctionnaires n'ont qu'un rôle imparfait puisqu'en réalité les seuls pouvoirs qu'ils exercent sont en matière de police ;

4° Cette facilité nouvelle donnée au pouvoir central ne se justifie cependant que si parallèlement des assemblées régionales sont habilitées à connaître de toutes les questions intéressant la région. La nomination d'un représentant direct de l'Exécutif au chef-lieu de la région constitue un acte de centralisation indiscutable. Il faut donc qu'en regard de cette arme nouvelle mise entre les mains de l'Etat soit prise, en faveur de la réalité régionale, une mesure compensatoire de décentralisation réelle. Il faut que soient délégués aux mandataires qualifiés de la région, c'est-à-dire aux élus du peuple, des pouvoirs effectifs et étendus, notamment en ce qui concerne l'équipement, les travaux publics, l'infrastructure scolaire et sportive, l'enseignement technique, la formation professionnelle, etc.

La complexité des problèmes qui se posent à l'échelon national impose une telle délégation de pouvoirs. Ce faisant, l'Etat se libère d'une foule de tâches mineures qui alourdissent présentement sa marche et encombrant inutilement les bureaux parisiens. En laissant à d'autres instances, plus qualifiées, le soin de nommer les cantonniers savoyards et de décider de l'opportunité d'une adduction d'eau dans un village normand, l'Etat aura les mains plus libres pour les grands desseins à la mesure du monde actuel ;

5° Il ne faut pas négliger l'aspect financier de la réforme. Nous avons déjà noté plus haut que la suppression des « chevauchements » administratifs devait être source d'économies substantielles. Sur un autre plan, il est évident que la réforme proposée permettra une répartition infiniment plus aisée, plus judicieuse et surtout plus rentable des crédits d'équipement et d'aménagement, aujourd'hui dilués et éparpillés. C'est alors et alors seulement que les départements pauvres sortiront de leur isolement et que l'on

pourra enfin, dans le cadre régional, les aider efficacement. Notons par ailleurs que la création d'un échelon régional ne devrait pas entraîner d'accroissement global des dépenses de fonctionnement, étant entendu que la réforme rendrait possible un allègement de l'échelon départemental ;

6° L'importance primordiale des considérations d'ordre administratif, économique ou comptable ne doit pas enfin nous faire oublier que la réforme régionale provoquera sur d'autres terrains des effets également bénéfiques. Ne citons ici pour mémoire que son aspect universitaire et culturel qui présente un grand intérêt. La décentralisation des choses doit s'accompagner d'une décentralisation des esprits, de l'enseignement, des arts, des lettres, du théâtre. La revitalisation culturelle de la province, appauvrie spirituellement, rendue exangue et stérile par la pompe aspirante parisienne, n'est pas moins urgente que son aménagement matériel. La notion de « zone forte » qui tend à prévaloir en économie reste également valable lorsqu'il s'agit de la culture. Au demeurant, il y a interpénétration étroite entre les deux secteurs : seules les régions taillées pour l'expansion peuvent supporter les charges que représente une vie culturelle et artistique intense.

*

* *

Ainsi la démonstration est faite sur le plan administratif, politique et économique de la nécessité de créer des régions, représentant des groupes de départements.

Or cette conception peut facilement se réaliser dans le cadre même de nos institutions. La Constitution de 1958 a été prévoyante à cet égard, car si la réforme ne pouvait être concrétisée, elle pouvait être déjà envisagée. Aussi indique-t-elle simplement dans son article 72 qu'en dehors des communes et des départements « toute autre collectivité peut être créée par la loi ». Pour savoir que cette disposition avait notamment la prétention de viser ce cas, il suffit de savoir par les travaux préparatoires du Comité consultatif constitutionnel que les partisans du régionalisme avaient été satisfaits de celle-ci.

Les avantages de cette proposition sont nombreux, mais il importe de souligner celui qui nous paraît sans doute le plus important et qui réside dans le fait que bien qu'allant vers de nouvelles structures fortement ossaturées par un exécutif et une assemblée délibérante, il n'est pas occasionné dans l'organisation administrative de base un bouleversement tel qu'il puisse entraîner des désordres. En effet, les départements, malgré leurs limites artificielles, subsistent dans leur entité et conservent leurs prérogatives en dehors de tout ce qui intéresse l'ensemble de la région.

*
* *

En conséquence, nous vous demandons d'adopter la proposition de loi suivante :

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Il est créé administrativement 21 régions, qui sont les actuelles circonscriptions administratives.

Art. 2.

Il est constitué dans chaque région un Conseil régional assurant la gestion des affaires communes aux différents départements regroupés.

Le Conseil régional est composé de membres désignés par les Conseils généraux et en leur sein, proportionnellement à leur importance.

Art. 3.

Les prérogatives et compétences de ces conseils s'étendent, à l'exclusion de tout autre objet, à ce qui intéresse l'ensemble de la région et seront fixées par une loi spéciale.

Art. 4.

Le représentant de l'exécutif dans la région est le Commissaire de la République. Celui-ci, siégeant dans la ville de l'actuel préfet coordinateur de chaque circonscription d'action régionale, est le délégué du Gouvernement. Le Commissaire de la République administre la région pour toutes les affaires communes.

Art. 5.

Les ressources de la région lui seront propres. Elles proviendront soit d'impositions directes dont le recouvrement interviendra en même temps que celui des impôts communaux et départemen-

taux, soit de taxes payées par les collectivités locales dans des conditions à déterminer par une loi spéciale, soit de subventions directes de l'Etat.

Art. 6.

Compte tenu de la nouvelle division administrative, tous les Ministères, services et administrations de l'Etat seront tenus d'adopter quant à leurs compétences les mêmes limites territoriales régionales, sauf pour les circonscriptions relevant des Ministères des Armées, qui toutefois devront couvrir un nombre entier de circonscriptions d'action régionale. Dans le délai d'un an, à dater de la promulgation de la présente loi, l'unification régionale de toutes les administrations devra être réalisée.

Art. 7.

Il est créé dans chaque région un Comité régional d'expansion économique qui aura à examiner toutes les questions économiques et sociales concernant la région, à la demande du Commissaire de la République ou du Conseil régional. Il aura notamment à suivre la mise en œuvre du plan régional. Il agira comme instance d'études et de réflexion.

La composition des Comités régionaux d'expansion ainsi que le mode de désignation de leurs membres sont fixés par le décret n° 54-1231 du 11 décembre 1954, modifié par le décret n° 61-72 du 20 janvier 1961.