

ASSOCIATION FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE

27, rue Saint-Guillaume — Paris 7<sup>me</sup>

LA RÉGION ET LA RÉFORME ADMINISTRATIVE

Débat introduit par

Georges LAVAU et Francis de BAECQUE

*ENTRETIENS DU SAMEDI*

*N° 2, juin 1964*

Association Française de Science Politique  
27, rue Saint-Guillaume PARIS 7<sup>e</sup>

LA REGION ET LA REFORME ADMINISTRATIVE DE 1964

Débat introduit par  
Francis de BAECQUE et Georges LAVAU

ISBN de la version numérique : 9782724684520

Entretiens du samedi  
N° 2, juin 1964

Ont participé à ce débat :

|                    |                             |
|--------------------|-----------------------------|
| Francis de BAECQUE | pp. 28 - 37 - 40.           |
| André BERTRAND     | p. 30.                      |
| Jean BRENAS        | p. 27                       |
| Paul CAMOUS        | pp. 36 - 38 - 39.           |
| Pierre DUMONT      | p. 34.                      |
| Roger FARCAT       | p. 32                       |
| François GOGUEL    | pp. 35 - 37 - 38 - 39 - 40. |
| Léo HAMON          | pp. 30 - 35 - 40.           |
| Georges LAVAU      | p. 28.                      |
| Gabriel PALLEZ     | p. 33.                      |
| Pierre VIOT        | pp. 29 - 31 - 39.           |

La réunion est placée sous la présidence de M. François GOGUEL.

M. GOGUEL

Mes premiers mots seront pour excuser M. Jean-Jacques CHEVALLIER, Président de l'Association Française de Science Politique, qui aurait dû présider cette séance mais qui ne l'a pas pu en raison des lourdes charges qu'il a à assumer en cette période de l'année. Je m'efforcerai du mieux possible à compléter à son absence.

Nous sommes réunis pour un entretien concernant les récentes mesures de réforme administrative. M. Georges LAVAU posera un certain nombre de problèmes et M. Francis de BAECQUE lui répondra. Puis nous ouvrirons la discussion.

\* \* \*

M. LAVAU

Mon rôle ici est assez délicat parce que l'universitaire est peu au courant de la réalité administrative, et qu'il a au départ l'infériorité d'être réduit aux textes. Les praticiens de l'administration ne communiquent guère les enseignements de leur expérience.

Mon rôle n'est pas ici de faire un exposé des décrets dits de réforme administrative. Il n'est pas non plus de me poser en accusateur et en critique. Pour user d'une métaphore sportive, je dirai que mon rôle est un peu celui du joueur, qui, en rugby, ouvre le jeu, lance les balles, aussi bonnes que possible, afin que les lignes arrières, en l'espèce représentées par M. Francis de BAECQUE, soient en bonne position pour développer leur offensive et marquer les points.

Ce que la presse depuis quelques jours, quelques mois même, a désigné du nom de "réforme administrative" ne concerne en fait que trois décrets du 14 mars 1964, l'un sur l'organisation des services de l'Etat dans les départements, l'autre sur l'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions administratives régionales, le troisième créant des commissions de développement économique régional. Cette appellation est fâcheuse car elle masque le fait que ces trois décrets ne sont qu'un premier train dans une "réforme administrative" plus étendue, plus continue, qui comprendra certainement encore d'autres éléments. Mais, aujourd'hui nous ne nous occuperons que des trois décrets du 14 mars 1964.

Les deux premiers, les décrets 250 et 251, semblent indiquer le cadre et la portée limitée de la réforme : il s'agit de la réorganisation des services de l'Etat. Reste donc réservée la question de savoir si les institutions et services du département ne seront pas eux aussi un jour réformés, qu'il s'agisse du Conseil général, ou qu'il s'agisse du caractère même de la circonscription départementale. Reste aussi réservée la question de savoir si la région, dans sa configuration géographique actuelle ou dans une autre, restera un simple échelon de coordination et de superposition d'un certain nombre de services de l'Etat ou si elle deviendra peut-être la réalité d'une collectivité administrative et si elle sera dotée d'organes propres.

Pour l'instant les trois décrets dont il est question ne règlent aucun de ces problèmes auxquels je viens de faire allusion.

Tout procès d'intention fait au gouvernement et aux auteurs de la réforme sur leurs projets futurs serait donc prématuré. Les textes actuels, s'ils n'ouvrent guère de perspectives sur l'évolution future du département, de la commune, de la région, ne ferment pas non plus la porte à d'autres réformes complémentaires éventuelles.

En revanche je me demande si l'on peut examiner ces textes, et notamment le décret qui nous occupe principalement aujourd'hui (celui concernant la région), uniquement sous l'angle de la réorganisation des services de l'Etat. Je pose cette question car le décret 251, qu'on le veuille ou non, a institutionnalisé plus qu'auparavant

la circonscription d'action régionale. Jusqu'alors en effet l'organe qui avait la responsabilité principale de l'action régionale et de la régionalisation des plans était une conférence de chefs de services extérieurs des Administrations centrales, la Conférence interdépartementale. Le préfet coordinateur la présidait, mais ce n'était pas lui qui avait la responsabilité de la régionalisation. D'ailleurs, le principal opérateur de cette Conférence interdépartementale était, si je ne me trompe, l'Inspecteur général de l'Economie nationale. Aujourd'hui au contraire la responsabilité pèse sur le préfet de région qui n'est assisté, au moins d'après les textes, que d'une conférence administrative régionale consultative.

De plus, on précise dans le décret que, parmi les investissements publics et les programmes d'équipement, certains sont individualisés par régions, et que le préfet de région a dans ce domaine le pouvoir de les répartir entre les départements de sa circonscription d'action régionale.

S'il fallait encore une autre raison je dirais que le troisième décret, le décret 252, créant les commissions de développement économique régional est un décret qui n'est pas relatif aux services d'Etat, il officialise une instance de représentation et de consultation de la région.

Il me paraît donc logique, et il ne me paraît pas illégitime, tout en rappelant que là n'est pas l'objet du décret du 14 mars 1964, de nous interroger d'abord sur la signification et la portée de cette quasi-institutionnalisation indirecte du cadre régional. Je poserai ensuite rapidement la question de la remise en ordre des services de l'Etat dans le cadre de la région.

## I - Le cadre régional.

Ici trois problèmes apparaissent : tout d'abord quel est le caractère de ce cadre régional, ensuite quelques mots sur la région comme cadre de planification, et enfin quelques réflexions sur l'instance de représentation et de consultation dans ce cadre régional.

A. - Les régions ont une figure territoriale et ont des organes ou des rudiments d'organes propres ; mais sont-elles un échelon territorial des services de l'Etat, ou sont-elles davantage ?

Pour l'instant une chose est certaine, affirmée par les textes et notamment par l'instruction du 24 avril, la région n'est pas une collectivité territoriale décentralisée, elle n'est même pas une collectivité territoriale déconcentrée puisque l'on n'y trouve pas tous les services de l'Etat qui existent au département et que, provisoirement peut-être, le préfet de région est l'un des préfets du département. Les textes affirment même que la région n'est pas un nouvel échelon administratif de services de l'Etat. Et pourtant, il me semble personnellement que cette circonscription régionale est un échelon de services spécialisés dans l'organisation des services extérieurs de l'Etat. J'entends bien que les services régionaux de la circonscription d'ac-

tion régionale ont une vocation et une fonction non générales : il s'agit exclusivement de "l'action régionale" et de ce que l'on appelle planification régionale.

Sur ce point, on peut dire, dans une première approximation que la région en tant qu'échelon de services présente une vague ressemblance avec d'autres échelons administratifs spécialisés, Académies ou régions militaires, par exemple. Mais à vrai dire cette ressemblance est purement formelle et trompeuse parce que en raison du caractère global des opérations d'action régionale et d'aménagement du territoire, il est bien évident que leur action et leur compétence ne sont pas simplement spécialisées et techniques. Nous sommes en présence à vrai dire d'un échelon de services à compétence extrêmement étendue.

On peut dire, me semble-t-il, qu'il s'agit tout de même d'une véritable circonscription territoriale dont cependant, au moins pour l'instant, les services et les organes propres sont extrêmement réduits. Une question se pose, celle de savoir si le stade actuel correspond à une simple étape, si les pouvoirs publics ont un dessein plus lointain et si l'on compte sur une certaine dynamique propre pour que la circonscription régionale prenne une réalité et une figure plus consistantes. On peut se demander s'il n'y a pas dans la pensée des auteurs de ces textes une hypothèse implicite selon laquelle une dynamique propre à la programmation économique régionale, d'année en année, pourrait créer une sorte de tissu régional et dégagerait peu à peu une personnalité régionale ; si cette personnalité ne s'organiserait pas à partir d'une sorte de constellation de leaders régionaux qui pourraient être, par exemple, le préfet de région et sa mission de jeunes fonctionnaires, les services régionaux extérieurs, les membres actifs des commissions de développement économique régional, et peut-être même certaines personnalités qui continueraient d'appartenir aux comités régionaux d'expansion économique.

Si la région est appelée à être surtout un nouveau cadre, plus large que le département, de coordination administrative, pourquoi alors, se demandera-t-on, ne pas en avoir fait dès maintenant une collectivité territoriale, en tout cas ne pas avoir amorcé ce processus ? Là encore on peut se demander si l'actuelle réforme aura des développements ultérieurs possibles ou si au contraire on a dès maintenant tracé une ligne d'arrêt. A-t-on définitivement choisi de doter cette circonscription d'un simple "conseil économique et social régional" pour ne pas la doter d'un "grand conseil général" ? On peut se demander si c'est un choix définitif ou si, au contraire, il n'est qu'une étape.

Quel est l'avenir de la région ? C'est au fond le problème que nous posons ici. Si, pour un instant, je m'évade des textes, je ne peux que m'étonner que les représentants du Gouvernement aient cru nécessaire, au lendemain même du décret qui consacrait la région, multiplier les déclarations solennelles pour affirmer que le département non seulement conservait son caractère intangible mais qu'il restait l'échelon fondamental de l'administration française. Fallait-il calmer des inquiétudes ? Ou fallait-il au contraire refroidir certaines espérances régionales jugées excessives ? Je souhaiterais que M. Francis de BAECQUE m'éclaire sur ce point.

B. - En ce qui concerne la région comme cadre de planification il n'est probablement pas nécessaire de démontrer longuement que le tracé géographique des circonscriptions d'action régionale a obéi à des impératifs pratiques d'ordre administratif, ou politique, beaucoup plus qu'à des exigences de rationalité économique. L'espace économique que délimitent les circonscriptions d'action régionale n'est ni un espace homogène ni un espace polarisé par des flux économiques réels. Il n'est pas davantage un espace économique de programmation car il n'est pas, de ce point de vue, suffisamment opérationnel. Il ne peut pas servir de cadre d'analyse pour la prévision à long ou à moyen terme. Tout au plus pourrait-il être un cadre de collecte des informations, et, même de ce point de vue, je me demande s'il est toujours parfaitement satisfaisant.

En effet, en admettant même que les directions régionales de l'I.N.S.E.E. reçoivent un équipement renforcé, dans bien des cas, pour être tant soit peu traitées, ces informations économiques doivent être recueillies, recensées dans un cadre interrégional plus vaste que le cadre des 20 circonscriptions d'action régionale actuelles. Quant aux autres informations, je voudrais seulement souligner qu'en ce qui concerne par exemple celles qui peuvent provenir des syndicats ouvriers ou paysans ceux-ci n'ont jusqu'à maintenant qu'une organisation purement départementale et aucun échelon régional, et à ce titre je me demande si comme cadre de collecte d'informations la circonscription d'action régionale répond bien aux besoins optimaux et aux possibilités actuelles. S'agit-il de l'élaboration des perspectives de développement et des corrections des déséquilibres régionaux ? Je ne crois pas me tromper en disant, et je parle ici sous le contrôle d'un certain nombre de gens plus compétents que moi, que le Commissariat au Plan ou la Commission nationale d'Aménagement du Territoire, comme d'ailleurs les services d'étude et de programmation des divers ministères concernés par l'action régionale, Education Nationale, Agriculture, Travaux Publics, font leurs calculs et leurs prévisions en fonction d'espaces économiques plus vastes, plus rationnels, moins rigides que les circonscriptions d'action régionale.

Ce décalage des cadres réels de programmation et de planification et du cadre administratif de la circonscription d'action régionale est déjà, me semble-t-il, une des raisons (parmi d'autres) qui expliquent le caractère parfois un peu académique et souvent guère utilisable des plans régionaux.

Alors, comment le préfet de région pourra-t-il s'accomoder de ce cadre pour s'acquitter de sa tâche essentielle qui est de participer à la confection des tranches régionales du plan quadriennal ?

Dans la première et la deuxième phase de confection de ces tranches régionales, il s'agit d'abord de faire des suggestions aux services du Plan pour les aider à fixer les orientations fondamentales du plan, puis, les options ayant été arrêtées -je cite le texte- "de faire un rapport définissant le caractère général du développement souhaité par les régions". Si l'on considère ces deux phases de confection de tranches régionales, je me demande si les organes régionaux pourront faire plus qu'essayer de prélever dans le plan régional les vœux qui paraîtront les mieux fondés et les plus pressants pour en faire une gerbe que l'on transmettra sans illusions aux services centraux de la planification. Si les organes régionaux sont plus combattifs



ou se sentent plus "régionalistes", ils saisiront l'occasion de ces deux premières phases de la préparation des tranches régionales pour protester contre telle ou telle orientation qui paraîtrait défavorable à la région et qui semblerait résulter soit des études de la C.N.A.T. (Commission Nationale d'Aménagement du Territoire), soit des études des commission du Plan, soit des notes ou circulaires du Commissariat au Plan.

La troisième phase de confection des tranches régionales correspond au stade où les orientations fondamentales sont arrêtées et où le plan détaillé a été voté par le Parlement ; alors, les travaux préliminaires à la régionalisation étant achevés, on établit véritablement la tranche régionale. Il s'agit en réalité à ce moment-là pour les autorités de la région de faire des programmes d'équipements publics dans le cadre des directives nationales qui serviront chaque année à régionaliser les budgets d'équipement. Dans le cadre de ces programmes d'équipements, les organes de la région n'ont de pouvoir que pour certains équipements dits individualisables au niveau de la région.

C'est ici qu'on peut avoir des doutes : n'y a-t-il pas lieu de redouter tout de même un certain nombre de blocages ? Notamment, les autorités régionales dans cette troisième phase ne se trouveront-elles pas devant un dilemme ? D'une part, les perspectives de développement régional et les orientations du Plan ont été conçues a priori, ou en tout cas de façon autonome, dans des espaces économiques autonomes par rapport à la région ; vraisemblablement, ces orientations auront de plus en plus de précision, seront de plus en plus impératives, de telle sorte qu'il restera, pour les organes de la région une marge de propositions relativement faible, et me semble-t-il, d'une rationalité économique douteuse. Mais, d'un autre côté, il peut y avoir une forte "volonté régionale" à laquelle, comme je le pense, le préfet de la région ne fera pas systématiquement écran ; s'il en est ainsi les propositions de la tranche régionale ne se traduiront-elles pas essentiellement par une série de réclamations, pas nécessairement démagogiques, mais pas nécessairement non plus très raisonnables, destinées à corriger au profit de la région les perspectives de la rue de Martignac ?

Bien entendu, je dramatise volontairement les termes du dilemme pour que l'auditoire le saisisse bien. Ce faisant, je ne méconnais pas que certains des risques que j'évoque peuvent être atténués par une pédagogie continue, par des liaisons étroites, entre, d'une part, le Commissariat au Plan et ses différentes commissions, d'autre part la Délégation à l'Aménagement du Territoire, et enfin les autorités régionales. Quand je dis "les autorités régionales" je pense moins au préfet de région et à ses collaborateurs plus qu'à des liaisons directes avec les commissions de développement régional et les comités régionaux d'expansion.

C. - Mais ici j'aborde le troisième point de cette première partie, c'est-à-dire les questions relatives aux instances de représentation et de consultation.

En créant sous forme d'assemblées consultatives des "commissions de développement économique régional" on a à la fois voulu créer dans les circonscriptions d'action régionale des conseils un peu comparables au Conseil Economique et Social sur le plan national, c'est-à-dire des conseils de l'exécutif, et on a voulu officialiser

uniformiser, rationaliser des institutions qui existaient déjà de façon un peu plus empirique, les anciens "comités régionaux d'expansion économique".

Par rapport à ces dernières, où est le progrès et quelle est exactement la portée de la réforme qui crée ces "commissions de développement économique régional" ?

Sans doute, les commissions de développement économique régional ont une existence plus officielle que les comités régionaux d'expansion économique, encore que je n'en sois pas totalement convaincu. Ces comités étaient tout de même officialisés depuis un décret du 15 décembre 1954 et de nombreuses circulaires avaient précisé leur intervention dans la confection des tranches régionales. Il est vrai aussi que les C.D.E.R. ont une composition plus uniforme et plus rationnelle que celle des anciens comités régionaux d'expansion, je ne veux pas mésestimer à cet égard le progrès réalisé. Tout cela est vrai bien qu'en fait on pourrait faire un certain nombre de remarques critiques ou se poser un certain nombre de problèmes en ce qui concerne le système de composition des C.D.E.R. Peut-être pourrait-on objecter que la part a été faite un peu belle à des organes tels que les Chambres de Commerce ou les Chambres d'Agriculture dont la représentation, si l'on considère le taux de participation aux élections des Chambres de Commerce, peut paraître suspecte.

Sur ce point je ne veux pas trop insister, je pense d'ailleurs que dans la discussion certaines questions seront posées. Je ferai simplement remarquer que, sur bien des points, les exigences de l'équilibre de la représentation des différentes catégories posent ce problème. La circulaire du 26 mai dans son § 2 fait un certain nombre de recommandations aux préfets de régions en disant qu'il faut tenir compte de l'équilibre de la population urbaine et rurale, de la représentation des jeunes, etc. Tous conseils excellents dont il est peut-être difficile de trouver l'application étant donné la limitation des effectifs de ces C.D.E.R. Cela dit, on comprend bien qu'on ait voulu éviter que les effectifs des C.D.E.R. en fassent des assemblées pléthoriques ; j'observe simplement qu'il est toujours difficile d'assurer une représentation exacte à partir du moment où les effectifs sont réduits.

Mais surtout je me pose la question de savoir comment s'organisera la coexistence ou la coopération de ces commissions de développement économique régional avec les anciens comités régionaux d'expansion économique. Ceux-ci subsistent, affirment les textes, et ils sont même représentés par leurs organes de direction dans les commissions de développement économique régional. Le rôle de ces anciens comités d'expansion est même défini avec une souplesse un peu vague par la circulaire du 26 mai 1964 qui dit qu'ils "continueront à remplir leur rôle d'animation, d'étude et de prospection". Que deviendront-ils ? Sont-ils destinés à devenir des organismes d'étude un peu plus libres que/ils seront les commissions de développement économique régional ? Cela est possible, mais je pose la question suivante : si l'étude et la réflexion ne sont pas accompagnées d'une certaine responsabilité dans la consultation, dans l'avis officiel que l'on donne, quelle est l'autorité d'une étude qui n'engage pas et ne se poursuit pas par un avis ?

On peut aussi émettre l'hypothèse que le comité régional d'expansion deviendra par rapport à la C.D.E.R. un peu ce que sont les sections ou commissions du Conseil Economique et Social par rapport à ce Conseil, les groupes de travail des commissions du Plan par rapport à ces commissions. Tout cela est possible et évidemment la pratique peut dégager des orientations que nous ne pouvons pas toutes prévoir.

Mais une question se pose : quels types d'hommes siégeront respectivement dans les C.D.E.R. et les comités régionaux d'expansion ? Sur ce point je vous livre simplement certaines craintes ou certaines inquiétudes qui étaient exprimées l'autre jour devant moi par des représentants d'une centrale syndicale ouvrière.

Tout d'abord on officialise la consultation, mais les C.D.E.R. auront moins d'indépendance dans leurs délibérations que n'en avaient les Comités régionaux d'expansion et des pouvoirs qui ne seront pas supérieurs à ceux des comités régionaux d'expansion. Les syndicalistes craignent que ceux d'entre eux qui siégeront dans les commissions de développement économique régional, donnent une caution plus solennelle à ce qui sera finalement décidé, sans pour autant bénéficier de la même indépendance que celle dont ils pouvaient bénéficier dans les comités régionaux d'expansion. Autre inquiétude, les chefs d'entreprises dorénavant admis à la commission de développement économique régional continueront-ils à siéger aux comités régionaux d'expansion économique ou s'abstiendront-ils désormais de répondre aux études et aux questions qui seront posées dans ces comités ? Ils craignent que les chefs d'entreprises ne préfèrent délaissier ces comités régionaux d'expansion, moins contrôlés et encadrés par la surveillance administrative, et ne se réservent pour la commission de développement économique régional. Enfin, préoccupation qui n'est pas sans intérêt pratique, les comités régionaux d'expansion, maintenant qu'ils sont dans une certaine mesure "désofficialisés", conserveront-ils leur source de financement ? C'est une question pratique.

En ce qui concerne le fonctionnement et les attributions des C.D.E.R. une certaine interprétation, je ne dirai pas euphorique mais optimiste, nous affirme qu'elles sont assez libres et peuvent fonctionner avec une relative indépendance. L'article 5 du décret 252 dit simplement ceci : "Le préfet de région arrête l'ordre du jour des travaux, fixe la date des séances et fait assurer le secrétariat de la Commission ainsi que l'instruction préalable des affaires qui lui sont soumises". La circulaire du 26 mai adoucit à peine, semble-t-il, le caractère vraiment très administratif des conditions de fonctionnement de cette commission en prévoyant que le préfet de région, pour arrêter l'ordre du jour, et pour préparer l'instruction des affaires, devra "prendre contact avec le bureau des assemblées et essayer de tenir compte de leur desiderata". En ce qui concerne les pouvoirs de fonctionnement de cette commission l'article 2 du même décret, de façon très laconique, se borne à dire qu'elle est notamment consultée d'une part pour les opérations préliminaires de la tranche régionale, et d'autre part sur la tranche régionale elle-même. La circulaire du 26 mai à cet égard ajoute simplement ceci qui n'est pas négligeable : "La commission pourra, en plus de cette consultation officielle, proprio motu, émettre des avis sur d'autres questions que l'élaboration de la tranche régionale pourvu que cela reste dans les préoccupations générales du développement régional et de la planification régionale".

Mon impression d'ensemble, que je livre de façon un peu provocante est la suivante : nous sommes en présence d'une assemblée dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle est très "encadrée", que son fonctionnement est très surveillé, que ses consultations sont enfermées dans des cadres très stricts qu'il n'est, me semble-t-il, guère possible de discuter. Pratiquement, cette commission sera appelée à donner un avis global après que la conférence administrative régionale aura arrêté les lignes générales, et même quelquefois des décisions plus détaillées. Il en est nécessairement ainsi, semble-t-il, puisque l'instruction préalable des affaires soumises à la C.D.E.R. est la responsabilité exclusive du préfet régional.

Or il faut bien nous rendre compte que, même si cela est regrettable, les problèmes de développement régional soulèvent dans beaucoup de régions des impatiences, des inquiétudes, des colères. Où s'exprimeront ces colères, ces impatiences, ces inquiétudes ? Dans les comités régionaux d'expansion économique qui maintenant sont délestés, en quelque sorte, de toute responsabilité de donner un avis officiel ? Mais alors je crains que l'on abandonne les comités régionaux d'expansion aux gourmes de l'adolescence et aux colères des irresponsables. Ou, pour exprimer les choses plus crûment, le C.E.L.I.B. était trop turbulent, on lui retire la responsabilité de donner un avis sur la tranche régionale et les perspectives de développement régional. Soit ! Mais, dans ce cas, je crains qu'on le pousse à se rapprocher, par dépit, du M.O.B. (1). et peut-être à se faire phagocyter par ce dernier. Pour rester dans les propos provocants, je dirai qu'est inquiétante cette tendance à créer des "Assemblées algériennes" et par suite de rejeter dans une sorte de clandestinité, tout au moins d'irresponsabilité, les gens qui risqueraient de se conduire mal.

Que craignait-on ? La démagogie, l'irresponsabilité, des comités régionaux d'expansion ? Dieu sait si le développement régional est un terrain propice au développement de ces tendances. Mais n'eût-il pas mieux valu regarder le problème en face et aborder vraiment les problèmes de fond que soulève la planification régionale et nationale quant aux conduites des différents groupes sociaux intéressés ? Tant que l'on n'aura pas fait comprendre que la planification ne crée pas de droits acquis à la dépense et à des investissements on n'obtiendra pas les disciplines que requiert l'application d'un plan de développement. Tant que les intéressés ne pourront pas décider eux-mêmes l'étendue de certains équipements qui n'auront pas été inscrits prioritairement dans le Plan, tant qu'ils ne pourront pas décider s'ils veulent ou non affecter un certain nombre de recettes, dont ils auront la responsabilité, à ces investissements non garantis par le plan national, je crains que les mesures que l'on prend pour discipliner les assemblées consultatives et pour les surveiller ne soient finalement des mesures un peu insuffisantes. Insuffisantes, parce qu'elles demeurent, pour l'essentiel, des mesures de caractère disciplinaire et represif.

## II - La réorganisation des services de l'Etat.

La réorganisation des services de l'Etat est l'objet principal de nos débats. Trois traits généraux caractérisent à cet égard la portée de la réforme.

---

(1) C.E.L.I.B. : Centre d'études et de liaison des intérêts bretons.  
M.O.B. : Mouvement pour l'organisation de la Bretagne.

Tout d'abord, et je me reporte ici à l'instruction du 24 avril 1964, le décret n'institue pas, même en matière économique, est-il précisé, un nouvel échelon administratif d'exécution ; il confère simplement au préfet de région "une mission d'animation et de coordination". Dans les domaines autres que l'élaboration et l'application des programmes d'équipement le préfet de région n'a qu'un rôle très secondaire par rapport au préfet de département : "C'est au préfet de chaque département qu'il appartient de coordonner ses services dans le cadre des instructions qui lui sont données par la circulaire du 24 avril 1964". Les attributions de chaque chef régional de service dans les domaines autres que la planification régionale ne sont pas transférées au préfet de région ; celui-ci doit simplement être informé et a, selon les termes du décret et de la circulaire, "un pouvoir général de coordination".

Deuxième trait général, le décret n° 250 et le décret n° 251 obéissent tous deux à une même conception d'ensemble en ce qui concerne le rôle des préfets, le préfet "chef d'état-major" et la préfecture "état-major". Cela est surtout vrai d'ailleurs du préfet de région. Mais l'instruction du 24 avril 1964 précise à propos de sa "mission", c'est-à-dire à propos de cet entourage de collaborateurs directs mis à sa disposition, que cette mission ne constitue qu'un état-major et nullement des chefs chargés de gérer des services.

L'idée de la préfecture état-major n'est pas une idée neuve, elle est même assez ancienne, et elle avait déjà été plus ou moins précisée dans les textes. Le souci de faire du préfet le représentant direct de chaque ministre et non du seul ministre de l'Intérieur dans le département ou dans la région, l'idée de donner une fonction générale d'administration et de coordination des services extérieurs de l'Etat et la direction générale de l'activité de tous les fonctionnaires au préfet, cela avait déjà été précisé par les décrets-lois de 1953 notamment. On me répondra que dorénavant il s'agit de faire entrer cela dans la réalité, dans l'application concrète.

Le troisième trait c'est un parallélisme frappant entre l'organisation interministérielle et l'organisation régionale. Au Premier Ministre coordonnateur répond le préfet de région, au Comité interministériel répond me semble-t-il la conférence administrative générale, à la Délégation de l'Aménagement du Territoire semble répondre la mission du préfet de région. Cette symétrie sans doute est nécessaire si l'on veut véritablement assurer le succès de cette conception de la préfecture état-major et instrument de coordination.

Je me bornerai, ces traits généraux étant dégagés, à soulever un certain nombre de questions.

Tout d'abord l'une sur laquelle je passerai rapidement : le préfet de région reste le préfet de l'un des départements de la circonscription d'action régionale. On comprend bien pourquoi, on n'a pas voulu créer un super-préfet ni un préfet "en l'air", et pourquoi on a cru préférable de confier la charge d'un département au préfet de région, de lui assurer un pouvoir d'administration, un personnel, une autorité. Sinon, le préfet de région, sans département et sans services, n'aurait été, qu'on le veuille ou non, qu'une sorte d'inspecteur qui n'aurait pas véritablement eu la responsabilité pleine et entière.

Cependant on ne peut s'empêcher de se demander, étant donné les attributions et, notamment, le pouvoir d'arbitrage du préfet de région dans le domaine de la répartition des programmes, des crédits d'équipements entre départements, si la qualité de préfet d'un département qui reste attachée au préfet de région n'est pas gênante, surtout dans les circonscriptions d'action régionale qui ne comportent que deux départements. C'est attiser à mon avis les suspicions et les jalousies entre départements d'une même région. Mais enfin, sans être secondaire, ce point me paraît soulever assez peu de discussions, et d'ailleurs peut-être est-on à la veille d'une réforme qui détacherait les deux fonctions.

Mais surtout je voudrais, pour terminer (et je suis forcé aussi de le faire très brièvement), poser quelques questions sur le rôle de chef d'état-major et d'animateur des services extérieurs que l'on a voulu donner au préfet de région.

On comprend bien l'intention qui a été celle des auteurs de la réforme. On a voulu que les structures verticales de l'administration française, ces structures très fortes qui relient les ministres spécialisés à leurs services extérieurs départementaux, ne se cloisonnent pas, ne fonctionnent pas isolément. Une tâche comme celle du développement régional suppose en effet une extrême coordination et des concertations incessantes entre les services. A cet effet, on a voulu que, dans les départements et dans les régions, le préfet ne soit pas réduit à un rôle de présidence de certaines commissions. Un préfet réduit à ce rôle n'aurait pas été informé sérieusement, n'aurait pas eu le pouvoir de coordonner ni la possibilité d'imposer des préoccupations départementales ou régionales aux chefs des services spécialisés, souvent plus préoccupés des exigences techniques de leurs administrations. C'est pourquoi, non seulement le préfet du département devient celui par qui tout passe, celui qui doit être informé de tout et qui est le chef coordonnateur de tous les services du département, mais encore le préfet de région devient l'homologue du Premier Ministre et du Délégué général à l'Aménagement du Territoire.

Ici, il me semble qu'un certain nombre d'exigences devraient être satisfaites pour que cette mission corresponde à des réalités et que certaines contraintes soient levées.

Tout d'abord en ce qui concerne le personnel, car enfin tout cela repose en grande partie sur des problèmes de personnel. Ledit chef d'état-major ou préfet devrait être un type de fonctionnaire ou un type d'homme dont la mentalité, les traditions, la formation puissent lui permettre de répondre à cette fonction. Si dans un état-major militaire on prend un cavalier chacun sait qu'il est à craindre qu'il ne reste cavalier avant d'être chef d'état-major. Le corps préfectoral est, professionnellement, très fortement intégré dans un ministère à fortes traditions, le ministère de l'Intérieur. Il faut aussi prendre en considération ce qu'ont été les formations reçues par la plupart des préfets à l'heure actuelle, tenir compte de la rapide imprégnation que donnent même à un jeune membre du corps préfectoral les habitudes de la maison, sans oublier l'influence que nécessairement a sur lui cette administration non négligeable que sont les services d'une préfecture. Si on évoque tout cela, c'est pour se demander si le corps préfectoral pourra répondre, en dépit de sa bonne volonté et de sa volonté tout court, à ce qu'on lui demande.

Il faut bien dire un mot aussi des services de préfecture. Sans doute ceux-ci, est-il précisé dans les textes, n'auront pas à intervenir dans les tâches qui sont celles du préfet de région, mais enfin ne soyons pas dupe, ce personnel constitue tout de même l'essentiel des officiers d'exécution, des capitaines et des chefs de bataillon dont dispose le préfet de région, qui reste préfet de département. Il est bien évident que l'instruction préalable des affaires sera faite en grande partie par ces services des préfectures. Or ces services, par leur mode de recrutement, par leurs techniques, ne sont pas parfaitement adaptés à ces tâches et l'on peut se demander, par conséquent, dans quelle mesure ils seront soit dépossédés, soit dans une certaine mesure contrôlés.

Il est vrai que le préfet de région doit avoir autour de lui cette "mission" de fonctionnaires de la catégorie A, recrutés par l'Ecole Nationale d'Administration et qui seront son état-major. Cette disposition a provoqué chez certains la crainte que, dans l'avenir, les jeunes sous-préfets "maigres et avides" deviennent les technocrates de la région. Cette anticipation, qui cherche à donner le frisson me paraît hélas ! loin de correspondre à la réalité immédiate. En fait, plus simplement, le problème est de savoir quel type de fonctionnaire serait le mieux adapté pour faire partie de cette mission. Pour composer cette mission faut-il des économistes ? faut-il des financiers ? faut-il des spécialistes de l'Administration générale ? Dans l'idéal, il est aisé de répondre qu'il faudrait une batterie de plusieurs économistes, de plusieurs financiers et de plusieurs administrateurs, en un mot, il faudrait un état-major plus étoffé. Mais alors, les dimensions d'une circonscription régionale justifient-elles véritablement un état-major de cette taille, si l'on songe au caractère déjà un peu squelettique des états-majors de la Délégation de l'Aménagement du Territoire et du Commissariat au Plan ?

Autre problème, celui de l'autorité qu'aura le préfet de région sur les services extérieurs des administrations centrales.

Cette autorité dépendra d'abord assez largement du succès de la coordination qu'assureront à l'échelon national, le Premier Ministre, la Délégation de l'Aménagement du Territoire et le Comité interministériel à l'Aménagement du Territoire et à l'action régionale. Si ces organes coordonnent effectivement et habituent les administrations centrales à travailler dans la plus étroite coopération et à penser synthétiquement, peut-être y aura-t-il par capillarité, une descente de ces habitudes à l'échelon régional. Mais ce n'est pas une certitude : la coordination à l'échelon central a en effet commencé depuis plus longtemps, les hommes se connaissent et se voient chaque jour, les fonctionnaires d'accompagnement des ministères auprès des commissions du Plan ont pris l'habitude de penser synthétiquement. Nous sommes encore loin de cette situation à l'échelon régional ; cela peut se faire sans doute, mais il s'agit de savoir dans combien de temps.

Les mesures préconisées par le décret 251 et l'instruction du 24 avril 1964 pour assurer cette autorité du préfet de région sur les services régionaux, me paraissent, je dois le dire, quelquefois un peu formelles, et j'aimerais être éclairé car elles me paraissent parfois méconnaître certaines réalités administratives, ou du moins

ce que j'imagine être la réalité. Le préfet et le préfet de région présideront, nous dit-on, dorénavant toutes les commissions administratives. Comme on sait que, dans chaque département, ces commissions administratives sont entre 100 et 150, quelquefois davantage, il est bien évident que cette présidence effective du préfet et du préfet de région de toutes les commissions administratives est matériellement impossible. Aussi a-t-on prévu que l'on en supprimera et que l'on en fusionnera. Sans doute l'intention est-elle louable et il est possible en effet, vraisemblablement, d'en supprimer quelques-unes, mais je pose une question : beaucoup de ces commissions, où siègent ensemble des fonctionnaires, des élus et des représentants d'activité ont répondu à des nécessités, elles ont été un substitut à l'absence de représentation sur le plan régional d'un certain nombre d'activités et de groupes sociaux... ; au moment où l'on rend les commissions de développement économique régional moins nombreuses et où, par conséquent, il y aura des frustrations dans le sentiment de représentation, je crains, si on supprime et fusionne un certain nombre de ces commissions administratives, que l'on provoque un certain nombre de réactions.

D'autre part, si l'on fusionne des commissions administratives, je me demande si ces commissions ne se scinderont pas en un très grand nombre de sections dont la présidence effective sera assurée non pas par le préfet de région mais par les différents chefs de services extérieurs régionaux qui ont compétence pour les questions relevant de ces différentes sections. On a prévu, par exemple, que dorénavant une grande commission des investissements serait divisée en sections, là aussi je crains que le préfet ne puisse pas assurer la présidence à la fois de la commission et de ses sections. Il est évident que le fonctionnaire qui jusqu'à présent présidait certaines des commissions administratives aura, de droit, la présidence effective des dites commissions.

Autre précaution prise pour assurer l'autorité du préfet de région : les règles relatives au courrier. L'instruction du 24 avril 1964 comporte de très nombreuses précisions sur la façon dont la centralisation du courrier permettra au préfet d'être informé. Dorénavant toute correspondance relative aux problèmes du développement régional sera adressé par les fonctionnaires régionaux vers le Ministre, sous le couvert du préfet. "Sous le couvert du préfet", c'est-à-dire qu'il devra voir les textes et les transmettre. Etant donné le volume de ce courrier je me demande si l'on ne fait pas de la préfecture une boîte aux lettres et si pour des raisons évidentes de rapidité, de commodité, il n'y aura pas tout simplement un double envoyé à la préfecture. J'entends bien que cette hypothèse de la préfecture recevant simplement un duplicatum des pièces administratives est juridiquement exclue, en fait je me demande si la distinction n'est pas un peu formelle.

Enfin il est dit également que, bien entendu, pour ne pas alourdir la préfecture de région d'une masse de correspondance dans des questions purement administratives, il faut distinguer entre la correspondance administrative qui présente de l'importance pour la mission de coordination du préfet de région et la correspondance sans importance.

Evidemment on ne peut pas éviter une telle subjectivité, mais qui fera la distinction de la correspondance qui a de l'importance et celle qui n'en a pas ?



Ce sera nécessairement me semble-t-il le chef du service régional qui jugera lui-même s'il doit pour telle ou telle correspondance adresser la lettre à son ministre sous le couvert du préfet de région.

Il est prévu également que dorénavant le préfet de région a en principe la signature de toutes les décisions qui relèvent de sa compétence, mais que, bien entendu, il peut déléguer à des chefs de services, soit la signature, soit des pouvoirs. Etant donné la masse des tâches confiées au préfet de région je crains pour ma part que ces délégations ne soient extrêmement fréquentes et que, devant l'abondance des décisions à prendre, le préfet de région ne soit amené à déléguer un très grand nombre de choses et que la distinction entre la délégation de signature et la délégation de pouvoir ne soit dans bien des cas un peu formelle.

Enfin un dernier point, sur lequel je terminerai, c'est la position du Trésorier payeur général de région. Ce personnage a reçu une promotion qui a passé un peu inaperçue et qui cependant soulève un certain nombre de questions.

Le Trésorier payeur général de région doit dorénavant, pour toutes les attributions du préfet de région, notamment en ce qui concerne tous les actes relatifs à la tranche régionale ou à la tranche d'équipement, donner un avis préalable aux décisions du préfet de région. Cet avis préalable ne lie pas le préfet de région, mais, malgré tout, tout passe par le Trésorier payeur général de région, et il donne un avis préalable. Etant donné que, au moins dans certaines régions il y a une tendance à confier au Trésorier payeur général de région, sous couvert de nécessités techniques de mécanographie, de centralisation des informations, etc... une responsabilité assez considérable, en tout cas un moyen d'information sur l'ensemble des services de la préfecture et de la région, je me demande si le Trésorier payeur général de région ne deviendra pas, sinon un écran entre le préfet de région et les autres services, en tout cas un personnage qui prendra en fait une autorité assez considérable.

On peut alors se demander si ce n'est pas transporter à l'échelon de la région une certaine puissance de fait du ministère des Finances. De telle sorte que le préfet de région me paraît, entre les chefs de services de région et le Trésorier payeur général de région, dans une position assez inconfortable, ayant sans doute nominalement des responsabilités, des attributions considérables, mais si considérables qu'il devient dans une certaine mesure dépendant en fait des personnages qui auront soit l'information et les compétences techniques, soit les responsabilités effectives.

Est-ce dire que l'application de la réforme est impossible ? Je ne le crois pas, et j'ajouterai que j'ai un peu volontairement dramatisé mon tableau et insisté sur les points sombres. Mais dans la mesure où j'aurai réussi à ouvrir le jeu et à ne pas le fermer il reste maintenant à M. Francis de BAËCQUE à "galoper".

M. de BAECQUE.

Je ne suis pas un habitué de ces débats, mais notre ami François GOGUEL a bien voulu m'envoyer le compte-rendu d'une séance récente sur le problème constitutionnel et j'ai constaté que chacun de ceux qui intervenaient commençait d'abord par faire part de la difficulté de la tâche qu'il avait à accomplir ; je crois d'ailleurs que M. LAVAU n'y a pas échappé dans ses premières explications ; il me faut donc dire, moi aussi, mes propres difficultés.

La première c'est de défendre une oeuvre humaine donc imparfaite, et que je suis le premier d'ailleurs à reconnaître comme telle.

La seconde difficulté, c'est à la fois que je voudrais ne pas oublier qu'ici je parle en mon nom, mais que néanmoins ayant été très imbriqué dans le travail administratif dont il est question aujourd'hui, cela me sera quelquefois difficile d'être moi-même.

La troisième difficulté -je les prends dans l'ordre croissant- c'est d'essayer de répondre à toutes les questions que M. LAVAU a posées au cours d'une analyse extrêmement lucide et extrêmement complète. Je dois dire que cela sera d'autant plus difficile que certaines des questions sont délicates et les réponses risqueraient d'être longues. Je vais donc aborder tout de suite le fond du débat.

En fait M. LAVAU me propose de faire un examen de conscience et je constate que ce faisant il retrouve le Père LEBRET. Je ne saurais trop recommander aux fonctionnaires qui sont ici un petit ouvrage du Père LEBRET sur la révision ou le rajeunissement de l'examen de conscience, qui est fait par activités professionnelles, et vous lirez, à la page concernant le fonctionnaire, la question suivante posée au fonctionnaire : "Est-ce que j'accepte la réforme de l'Administration ?" J'ai trouvé cette formule extrêmement heureuse, et je me posais la question en écoutant M. LAVAU, car finalement j'ai l'impression que ce qu'il nous reproche c'est peut-être de ne pas avoir été assez loin et de ne pas avoir suffisamment accepté la réforme de l'Administration. Il va donc falloir que je m'explique à ce sujet.

La réponse est simple : le Ministère d'Etat est chargé de la "réforme" administrative et il n'est pas chargé de la "révolution" administrative, et cela amène effectivement à tenir compte d'un certain nombre de considérations de fait qu'on ne peut méconnaître, et j'en reviens à mon début, il s'agit d'une oeuvre dont on peut dire qu'elle n'est pas logiquement parfaite, et qu'elle peut paraître s'être arrêtée en chemin.

Je voudrais dans mon exposé commencer d'abord par quelques notions de caractère général et après je reprendrai le plan de M. LAVAU pour essayer de lui répondre point par point.

Les remarques générales je les ferai d'abord en m'opposant à la première affirmation de M. LAVAU par laquelle il nous a dit que la réforme administrative c'

était les trois décrets de 1964. Nous avons en ce qui nous concerne une conception absolument différente. La réforme administrative, c'est quelque chose de plus large, dont les décrets de 1964 ne sont à nos yeux que l'un des points d'appui. Je crois qu'il est indispensable de le saisir. J'ajoute d'ailleurs que même les décrets de mars 1964 constituent eux-mêmes plusieurs échelons, car on ne peut pas comprendre le texte régional sans analyser au moins rapidement ou sans connaître et sans savoir ce que nous avons voulu faire sur le plan départemental, je n'y insisterai pas, M. LAVAU lui-même a fait souvent allusion à ce deuxième texte ; mais évidemment, prenant une certaine option sur le plan départemental, cela nous a amenés à certaines conséquences sur le plan régional.

D'autre part, il est indispensable d'admettre que ces réformes n'ont de sens que si, en même temps, nous essayons de revoir le rôle et les structures des administrations centrales. Car il ne peut pas être question de faire une réforme des services extérieurs de l'Etat si les administrations centrales continuent à travailler selon les mêmes méthodes, à considérer qu'elles ont les mêmes obligations, le même rôle. Par conséquent, la réforme administrative nous amène à ce problème de la réforme des Administrations centrales qui est en cours, qui est certainement difficile mais qui doit être incontestablement lié.

La réforme administrative nous conduit d'autre part, très normalement, à revoir le problème du statut du personnel. Actuellement, et ce n'est pas M. GOGUEL qui me contredira sur ce point, nous nous battons devant le Parlement pour faire passer un texte qui doit permettre, pour une partie au moins de l'Administration, de créer un corps interministériel des hauts fonctionnaires de l'Etat, ce qui va exactement dans le sens de notre réforme, aussi bien départementale que régionale, pour lutter contre ce cloisonnement entre les services centraux et les services extérieurs qui est sans doute l'un des maux les plus évidents dont souffre actuellement l'Administration française. Ceci constitue donc un complément.

Enfin, et d'ailleurs M. LAVAU l'a tout de suite indiqué, je crois que nous ne pouvons pas distinguer formellement la réforme administrative telle que nous l'avons actuellement abordée, des problèmes qui concernent le fonctionnement des collectivités locales ; il faut des moyens juridiques différents pour aborder les uns et les autres. Nous n'avons pas pu tout mettre en chantier au même moment ; d'autre part, nous avons eu cette conception qui après tout est honnête, me semble-t-il, de commencer par dire : l'Etat va d'abord essayer de mettre de l'ordre et il sera mieux armé après pour entraîner les collectivités locales dans un effort du même ordre. Mais je crois effectivement que, dans la réforme administrative, la simple réforme des services de l'Etat est une vue insuffisante.

De même que nos textes ne peuvent pas se comprendre isolés, de même ils ne peuvent se comprendre sans faire appel au facteur "temps". Je n'y insisterai pas, car je voudrais arriver rapidement aux réponses précises. Néanmoins, il faut bien dire que cette réforme régionale, que le décret de 1964 sur l'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'action régionale a un peu systématisée, est en train de se faire ; elle est en cours depuis 1955, date où on a créé les circonscriptions ; elle a

fait un pas en avant lorsque l'on a créé en 1960 les préfets coordonnateurs et commencé à donner à ce niveau une certaine vie et certains moyens sinon de décision du moins d'étude et de connaissance, et il est incontestable qu'elle se poursuivra. Je suis quant à moi absolument convaincu que le décret de 1964 sur les régions est un texte qui sera très vite à adapter à des besoins nouveaux, et nous l'avons conçu dans cet esprit, ce ne sera donc pas pour nous une surprise.

Enfin, et je rejoins ce que je disais tout à l'heure en opposant réforme et révolution, il faut placer nos textes dans une situation de fait donnée qui est celle des réactions à la fois de l'Administration française et des milieux politiques français, qui fait que certaines réformes de caractère peut-être plus satisfaisant pour l'esprit se heurtent à des difficultés psychologiques telles qu'une approche peut-être pas très courageuse mais peut-être plus réaliste du problème, conduit à ne pas aller jusqu'au bout de certaines des idées que l'on émet.

Avant de reprendre point par point les questions posées, je voudrais faire encore une remarque de caractère général qui concerne essentiellement notre réforme régionale. Nous avons à ce niveau à concilier trois points de vue, ou en tout cas à tenir compte de trois points de vue qui ne se recouvrent pas. Quand on examine la région aussi bien du point de vue de ses structures, de sa dimension que des pouvoirs à donner aux instances régionales, on aboutit à des conclusions très différentes selon que l'on se place sur le plan administratif, sur le plan économique ou sur le plan politique. Mais ceci est une analyse intellectuelle du problème ; dans les faits, ces distinctions sont discutables. Nous avons voulu, en fin de compte, faire une réforme de la région qui insiste sur l'aspect économique puisqu'elle vise essentiellement la planification, les investissements, la mise en valeur du territoire. Mais il est incontestable que cette action économique passe par une armature administrative ; ce sont des décisions administratives prises en matière économique, et que par conséquent le problème administratif est posé ; et d'autre part, il faut tenir compte de l'incidence politique de tout cela, et notamment à l'égard des collectivités locales, des élus locaux, et des élus nationaux considérés au plan local. Par conséquent, tout en admettant la nécessité de distinguer, et en soulignant la nécessité de distinguer ces trois points de vue, il faut aussi tout de suite montrer que c'est une manière d'appréhender les problèmes, mais qu'il faut immédiatement les rapprocher et comprendre l'incidence que le point de vue économique a sur le plan administratif ou sur le plan politique.

Cela dit, je vais reprendre l'exposé de M. LAVAU et essayer de répondre aux différentes questions qu'il a posées.

Deux grandes parties ont été envisagées par lui. D'abord, dans ses grandes lignes, ce que l'on peut appeler "l'institution régionale", et ensuite le fonctionnement des services de l'Etat à ce niveau.

Sur le premier point, institution régionale, je rappelle qu'il y a trois questions essentielles : le caractère de ce cadre régional, la possibilité dans ce cadre de mener une action de planification, et enfin la question de la consultation à ce niveau, dans ce cadre de la planification.

tivités locales dans leurs décisions à prendre, mais également Parlement et Gouvernement au niveau national. C'est cela le caractère particulier de la formule, c'est la première fois que l'on a une assemblée consultative sans avoir quelque chose à côté qui fait disparaître véritablement la notion consultative.

M. GOGUEL.

Il faut également informer les gens de la commission, c'est à double sens.

M. CAMOUS.

Exactement. L'information est réciproque. C'est la raison pour laquelle il ne convient pas de se méprendre sur le caractère strict de la saisine. Ce n'est pas seulement parce que l'organisme est consultatif que cette saisine a été remise entre les mains du représentant de l'Etat. C'est parce que nous nous trouvons à un niveau subordonné par rapport à la collectivité nationale. Il faut faire référence à la situation identique des commissions et des départements, soumis à la tutelle de la souveraineté nationale, malgré leur autonomie locale. Je rappellerai seulement que le Préfet est le seul interlocuteur qui prépare les travaux du conseil général.

M. VIOT.

Il faut apporter une nuance. Nous sommes en présence d'une réforme considérable. Nous sommes en présence d'un régime en France qui a évolué de telle façon que le gouvernement, autorité centralisée, n'hésite pas à empêcher la réalisation d'une autoroute dans le cas où cela peut être gênant pour une commune, etc... Mais maintenant nous voulons créer un autre système dans lequel nous pourrions donner un pouvoir de créer, et nous cherchons des raisons différentes depuis des siècles pour créer la participation. Dans quelle mesure pourrions-nous donner à cette participation un contenu réel à un niveau différent de celui du petit niveau traditionnel ? C'est là le problème, et par ce biais je crois que c'est une transformation profonde de nos habitudes qui est impliquée par cette réforme.

M. CAMOUS.

Il eût été impossible de faire un Conseil économique à côté du Conseil général au niveau départemental, alors qu'une formule approchée s'imposait naturellement au niveau de la région.

M. HAMON.

Ceux qui ont assisté au colloque de Grenoble ont remarqué que ce qui apparaissait au fond comme un résultat de la planification c'est que l'influence a désormais plus d'importance que la décision proprement dite. Ils trouveront parfaitement conforme à cette évolution qui dépossède la décision au profit de l'influence, le privilège donné à la consultation, laquelle est en effet la grande affaire d'un temps où c'est la consultation qui l'emporte.

M. de BAECQUE.

Je pense que nous avons là un élément de cette opposition que l'on nous envoie dans les jambes à toute occasion, entre déconcentration et décentralisation, qui à mon avis est une vue un peu dépassée, je l'enseigne toutes les semaines, dans cette maison, mais aujourd'hui essayons d'admettre que c'est peut-être une vue un peu dépassée. Je crois justement que cette forme d'association est un élément de solution à toutes les difficultés déjà soulignées.

M. HAMON.

Le Président me permettra une réminiscence de souvenirs locaux. Il y a eu des exemples non seulement d'assemblées consultatives techniques, mais d'assemblées consultatives politiques. Or l'assemblée consultative politique est généralement -disons-le tout bas- une assemblée contestable parce que le fait d'être consultative la rend non pas plus sage mais beaucoup plus démagogue que les autres. Elle donne des consultations qui plaisent avec la certitude qu'elles ne tireront pas à conséquence. Or nous assistons à quelque chose de différent qui est une consultation qui engage ce qui pourra être compris par des gens qui ont fait l'apprentissage de leurs responsabilités dans les fonctions qu'ils ont déjà exercées. Je crois donc qu'il faut nuancer encore cette notion de la consultation et dire que la consultation dans certains cas dégénère en irresponsabilité, mais qu'elle peut générer ou surgénérer en influence dans la mesure où elle est faite par des gens que leurs conditions de carrière comme leurs conditions d'opérations habilite à cette transmutation.

M. GOGUEL.

L'heure nous oblige à lever la séance, je suis heureux que ce soit sur la perspective optimiste que notre ami Léo HAMON vient d'exprimer.

\*\*\*\*\*