

ASSEMBLÉE NATIONALE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

11^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 1998-1999

COMPTE RENDU INTÉGRAL
DES SÉANCES DU JEUDI 4 FÉVRIER 1999
(60^e jour de séance de la session)



SOMMAIRE GÉNÉRAL

1 ^{re} séance	949
2 ^e séance	975
3 ^e séance	1007

ASSEMBLÉE NATIONALE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

11^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 1998-1999

151^e séance

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du jeudi 4 février 1999



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PATRICK OLLIER

1. **Organisation urbaine et coopération intercommunale.** – Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 951).

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur.

M. Gérard Gouzes, rapporteur de la commission des lois.

M. Didier Chouat, rapporteur pour avis de la commission des finances.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 960)

MM. Dominique Perben,
Michel Vaxès,
Marc-Philippe Daubresse,
Michel Crépeau,
Francis Delattre,
Jacky Darne,
Gilles Carrez.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

2. **Ordre du jour des prochaines séances** (p. 974).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. PATRICK OLLIER,
vice-président

M. le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à dix heures.*)

1

ORGANISATION URBAINE ET COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Discussion, après déclaration d'urgence,
d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale (n^{os} 1155, 1356).

La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. Jean-Pierre Chevènement, *ministre de l'intérieur*. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, le projet de loi sur l'organisation urbaine et la simplification de la coopération intercommunale vient enfin en discussion, après une longue phase de préparation et de concertation à laquelle certains d'entre vous ont été associés. En effet, avant même d'être adopté au conseil des ministres du 28 octobre 1998, un avant-projet avait été présenté au comité des finances locales ainsi qu'aux associations d'élus locaux et a fait l'objet d'une longue concertation au milieu de l'année dernière.

C'est une nouvelle étape de la décentralisation que nous allons franchir, nouvelle étape dont l'importance tient à son objectif : permettre une prise de décision au niveau le plus pertinent afin d'assurer le développement du territoire et de réduire les inégalités sociales. Je souhaite ainsi que nous ayons un débat de fond sur l'intercommunalité afin d'aboutir à un texte qui connaisse un vrai succès dans son application, à l'initiative des élus.

La forte identité de l'institution communale n'a pas empêché la création de nombreuses structures de coopération à fiscalité propre depuis 1992, sur la base de la loi du 6 février 1992 d'orientation pour l'administration territoriale de la République. On compte au 1^{er} janvier 1999, 1 679 établissements publics à fiscalité propre regroupant près de 34,5 millions d'habitants et 18 876 communes, soit la moitié des communes de France.

Cette relance de la solidarité entre les communes est venue heureusement compléter la coopération syndicale, laquelle remonte à la loi du 22 mars 1890 qui a institué le syndicat intercommunal à vocation unique. Nos communes qui puisent leur permanence dans l'histoire ont su depuis longtemps se regrouper, d'abord pour gérer des services spécialisés, ensuite pour orienter le développement local.

Mais ce succès masque bien des déséquilibres. Des régions entières et, surtout, les villes sont restées à l'écart du mouvement. La répartition géographique est encore inégale et on relève depuis deux ans un fléchissement de la progression du nombre d'établissements publics de coopération intercommunale créés : 103 et 131 créations en 1998 et 1997 contre 211 en 1996 et davantage les années précédentes. L'intercommunalité dans la période récente a, il est vrai, surtout profité aux petites unités et au milieu rural. Et il n'est pas anormal que le mouvement, en s'étendant, finisse par se ralentir.

Toutefois, aux districts et aux communautés urbaines ne sont venues s'ajouter, depuis 1992, que cinq communautés de villes. Je vous demanderai de réfléchir à cet aspect et de vous interroger sur les raisons qui font que cette forme, au départ prometteuse, s'est si peu développée. Le partage de la richesse, à travers la taxe professionnelle unique, n'a pas non plus rencontré le succès espéré.

Partant de ce constat, l'ambition du projet est de restructurer nos villes et de sauver nos communes rurales, avec des outils mieux adaptés et dans le respect des principes de la décentralisation.

Repenser notre organisation urbaine et sauvegarder nos communes rurales, tout d'abord.

Le fait urbain, et sa traduction contemporaine, l'agglomération, est devenu aujourd'hui un trait dominant de la société française. Jusqu'en 1931, la majorité de notre population vivait encore dans les communes rurales. Les trois quarts des Français vivent aujourd'hui dans des aires urbaines. La crise sociale, le chômage, l'insécurité, les déséquilibres économiques et les fractures sociales, culturelles et scolaires se concentrent malheureusement dans les agglomérations. Certains quartiers se sont transformés au fil des ans en quasi ghettos. La montée des communautarismes y bat en brèche l'expression des valeurs républicaines. Une civilisation de la ville se cherche. Elle reste encore largement à construire. Cette question est à l'arrière-plan de notre débat.

Ainsi, s'édifie sous nos yeux un modèle de société inégalitaire qui est aux antipodes des valeurs républicaines. La ségrégation spatiale redouble la ségrégation sociale et c'est le projet de citoyenneté, censé fonder notre République, qui, de plus en plus, tourne à vide.

Il faut donc se donner tous les moyens de lutter sur le long terme contre l'apartheid social. Et puisque celui-ci revêt de plus en plus la forme d'un apartheid spatial, il faut repenser notre organisation urbaine pour défendre au niveau pertinent le modèle de citoyenneté auquel nous sommes attachés.

A la réalité physique des agglomérations, de leur ville-centre, de leurs communes périphériques, de leurs cités agrégées au fil de la croissance urbaine, ne correspond aujourd'hui bien souvent aucune entité politique et juridique, capable de prendre les décisions qui engagent le long terme : nouvelle répartition de l'habitat, remodelage des banlieues - ô combien nécessaire -, dédensification de certains quartiers, reconstitution du tissu urbain, politiques ciblées de formation et d'emploi, plans de

circulation et de transports publics, etc. L'agglomération est le niveau le plus pertinent pour la définition et pour la mise en œuvre d'une politique de la ville efficace sur le long terme. Le projet de loi vise à forger l'outil nécessaire.

Il ne convient cependant pas d'opposer le rural et l'urbain. L'un et l'autre ont leurs problèmes qui requièrent des traitements adaptés et différenciés. Si les fractures au sein des agglomérations doivent être prises en compte, car il en va de la cohésion sociale de notre pays, je n'en suis pas moins attentif aux espaces ruraux. Ils doivent être structurés autour d'un bourg-centre ou d'une petite ville. Il leur faut trouver la bonne taille pour être capable d'investir dans le domaine des services de base aux habitants en matière d'eau, d'assainissement, de déchets, dans celui du développement économique et du soutien à la création d'emplois, ou encore en matière d'aménagement de l'espace.

Il s'agit aussi de mettre en commun des moyens de fonctionnement que n'ont pas les communes de très petite taille. Les maires dépourvus de moyens doivent pouvoir trouver un appui auprès des bourgs et des petites villes pour résoudre leurs problèmes de plus en plus complexes. J'en suis persuadé, l'intercommunalité constitue le seul avenir de nos communes rurales. Pour ma part, je suis très attaché au devenir de ces dernières, car je sais que l'une des forces de la France par rapport à nos voisins européens est justement l'étendue et la profondeur de son espace.

J'ai entendu certains reprocher au texte d'être trop centré sur les espaces urbains et votre commission, à l'initiative de votre rapporteur, Gérard Gouzes, et d'autres députés font des propositions pour que soit prise en compte la notion de fonctions urbaines en zone rurale autour des petites villes. J'ai été attentif à ce point dont nous allons débattre.

J'en viens maintenant aux outils que le projet propose de créer ou de renforcer : les communautés d'agglomération et les communautés de communes.

Les moyens institutionnels et financiers de l'intercommunalité sont aujourd'hui insuffisants. Alors même que les charges financières des agglomérations s'accroissent, celles-ci éprouvent les plus grandes difficultés à développer leurs ressources. Les disparités de taux de taxe professionnelle au sein d'une même agglomération, souvent considérables, et les inégalités cumulatives que cette situation engendre accentuent les déséquilibres existants. Ces inégalités témoignent de l'absence de solidarité au sein de territoires qui devraient, au contraire, avoir pour objectif de rechercher et d'organiser leurs complémentarités.

Sur le plan institutionnel, on ne peut pas non plus considérer que le fait urbain bénéficie d'une reconnaissance satisfaisante. Au côté des syndicats, les formules de coopération à fiscalité propre prennent ainsi souvent en charge la gestion de service d'intérêt communautaire, soit du fait de la volonté du législateur - c'est le cas de certaines communautés urbaines et des syndicats d'agglomération nouvelles - soit en raison de la volonté des communes qui les composent, quand ces communes expriment une volonté.

La distinction entre coopération urbaine et rurale s'est perdue au fil du temps. La communauté de communes, qui est la formule de coopération intercommunale à fiscalité propre la plus souple, est certes utilisée surtout en milieu rural mais elle l'est aussi en milieu urbain, à Marseille, par exemple. De même, il existe des districts en milieu rural. La communauté de villes, dotée de

compétences plus intégrées et d'outils fiscaux plus puissants, notamment la taxe professionnelle unique, n'a pas rencontré le succès espéré. Cinq communautés de villes seulement ont vu le jour depuis 1992. La communauté urbaine, formule très intégrée sur le plan des compétences, est peu à peu détournée de sa vocation initiale du fait d'une dotation globale de fonctionnement très incitative et d'un seuil démographique de création trop bas.

Le présent projet de loi cherche à rendre plus cohérente cette situation où la confusion règne et le Gouvernement vous propose une architecture de l'intercommunalité simplifiée autour de trois grandes formes : des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes. Ce sera un progrès par rapport à la situation où coexistent huit catégories d'établissements.

A côté des communautés urbaines qui concernent les plus grandes villes, le fait urbain appelle un outil spécifique nouveau, doté d'une taxe professionnelle unique et des compétences nécessaires à la solution des problèmes que je décrivais, il y a quelques instants.

Il s'agit de structurer les agglomérations comptant plus de 50 000 habitants autour d'une ville-centre de 15 000 habitants au moins, pour créer une nouvelle sorte d'établissements publics : la communauté d'agglomération.

Pour créer ces nouveaux espaces de solidarité, il faut bien sûr fixer les compétences et les périmètres. A un noyau dur de compétences - développement économique et aménagement de l'espace, habitat, politique de la ville, organisation des transports - pourront s'ajouter facultativement au moins deux autres domaines de compétences : assainissement - qualité de l'eau, collecte et traitement des déchets - et gestion d'équipements collectifs.

Quant au périmètre, il est assez logique qu'il corresponde à celui de l'aire urbaine au sens défini par l'INSEE, soit, non pas seulement la continuité de l'espace bâti comme pour les unités urbaines - il y en a 116 - mais aussi un flux de déplacements domicile-travail d'au moins 40 % des habitants. Les seuils ont été fixés pour déterminer 141 aires urbaines qui concentrent 75 % de la taxe professionnelle et 70 % de la taxe d'habitation, mais les périmètres ne sont pas prédéterminés. Il appartiendra aux élus et au préfet de discuter les périmètres pertinents.

La création des communautés d'agglomération va de pair avec le relèvement du seuil de création des communautés urbaines, désormais fixé à 500 000 habitants au lieu de 20 000. Il faut, en effet, revenir aux règles et aux principes fixés en 1966, qui avaient réservé la création des communautés urbaines aux très grandes agglomérations.

Certains d'entre vous souhaitent que les seuils déterminent des catégories étanches : les communautés de communes en dessous de 50 000 habitants, les communautés d'agglomération au-dessus. Une certaine souplesse me semble toutefois nécessaire. Les villes doivent pouvoir passer, si elles le souhaitent, par le stade de la communauté de communes, pour « tracer le chemin en marchant ». Dans ce domaine, le mieux serait l'ennemi du bien, mais nous aurons l'occasion d'y revenir.

Il n'y a pas de solidarité territoriale sans mutualisation des ressources. C'est pourquoi les communautés d'agglomération comme les nouvelles communautés urbaines doivent obligatoirement bâtir leur projet commun à partir de la taxe professionnelle unique d'agglomération.

Les agglomérations sont particulièrement confrontées au problème de la grande dispersion des taux entre communes. La réforme de la taxe professionnelle adoptée

en loi de finances n'a en rien réglé ce sujet. L'unification de la taxe professionnelle doit être progressive. Elle doit pouvoir s'effectuer sur douze ans, c'est-à-dire la durée de deux mandats, si les conseils municipaux le décident.

Pour réussir le passage à la taxe professionnelle unique, il est indispensable de garantir la sécurité budgétaire des communautés d'agglomération et des communautés urbaines nouvelles. Le choix s'est porté sur un mécanisme de fiscalité additionnelle comparable à celui prévu pour les syndicats d'agglomération nouvelle, ainsi que sur une déliaison des taux entre taxe professionnelle et « impôts ménages ». Ces derniers doivent pouvoir diminuer, là où ils sont très élevés, sans que la communauté perde des ressources de taxe professionnelle.

Votre commission souhaite que l'encadrement de ces deux libertés fiscales soit élevé. C'est un sujet difficile, non pas que le Gouvernement, et surtout pas moi, reproche aux élus locaux de céder à la facilité d'augmenter inconsidérément la pression fiscale. Il sait parfaitement que ces décisions sont difficiles à prendre. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Ces deux incitations fiscales ont été réservées aux nouvelles communautés urbaines et aux communautés d'agglomération, ce que semble regretter votre commission qui a adopté des amendements tendant à les étendre aux communautés de communes adoptant la taxe professionnelle unique. Nous aurons également à en débattre.

Il reste que ces mesures fiscales ne sauraient être suffisantes sans qu'un financement fortement incitatif complète l'effort des communes.

Les communautés d'agglomération bénéficieront, pour celles qui seront créées d'ici au 1^{er} janvier 2005, d'une dotation globale de fonctionnement fixée à 250 francs par habitant, soit plus du double de celle accordée aujourd'hui aux communautés de villes. L'objectif du projet de loi s'inscrit dans la durée. Il vise à horizon de cinq ans à atteindre au moins 40 % de la cible potentielle, soit une bonne cinquantaine de communautés d'agglomération, sans que soit remis en cause par ailleurs le financement des créations de groupements issus de la loi de 1992. C'est un point très important. Le coût de la réforme créant les communautés d'agglomération est estimé à 2,5 milliards de francs sur cinq ans, soit 500 millions de francs par an en moyenne.

L'enveloppe ainsi mobilisée appelle une rupture du mode de financement actuel de l'intercommunalité, lequel s'appuie exclusivement sur la masse de la dotation globale de fonctionnement des communes. Les communautés d'agglomération seront financées jusqu'en 2004 par un prélèvement sur les recettes de l'Etat externe à la dotation globale de fonctionnement. Il s'agit d'un financement qui est un apport budgétaire nouveau de l'Etat en faveur de l'intercommunalité et qui ne résulte pas d'une économie sur les dotations versées aux collectivités locales.

Cette recomposition de l'intercommunalité urbaine permet à la communauté de communes de retrouver sa vocation initiale.

Elle redevient, comme envisagé en 1992, la structure institutionnelle tournée d'abord vers le milieu rural et adaptée à une intercommunalité de petite taille.

Elle s'affirme comme la structure intercommunale de référence pour les communes qui souhaitent organiser leur coopération avec prudence et progressivité. Là encore, il faut être attentif à la psychologie des élus qui sont en rapport avec la population, à leurs craintes quelquefois justifiées.

La communauté de communes sera, enfin, la structure d'accueil des districts et communautés de villes qui ne pourront ou ne voudront pas devenir une communauté d'agglomération.

Le projet de loi concourt à une logique de développement et d'aménagement du territoire qui ne se fait pas au détriment du monde rural. En effet, le financement de la DGF versée aux communautés de communes ne sera plus en concurrence avec celui des groupements urbains. Ce qui permet de financer l'intercommunalité en milieu rural indépendamment de l'intercommunalité en milieu urbain.

Ainsi l'intercommunalité en milieu rural pourra-t-elle également continuer à être soutenue, elle qui, depuis 1992, contribue puissamment à fédérer les énergies sur des projets de développement, créateurs d'emplois et aménageurs d'espaces souvent en voie de désertification.

Je suis prêt à examiner vos amendements qui veulent améliorer le montant de la DGF attribuée aux groupements qui n'atteignent pas le seuil de 50 000 habitants mais qui ont la taille et les compétences pour fournir les services nécessaires à notre temps et qui ont adopté la taxe professionnelle unique ou pourraient le faire à l'avenir.

Nous ne devons jamais perdre de vue que l'objectif de ce projet de loi est de favoriser un meilleur aménagement du territoire. Sur cette question nous devons cependant être attentifs aux équilibres internes de la DGF et ne pas risquer de compromettre sa répartition lors des prochaines années.

Enfin, la péréquation volontaire des charges et des ressources sera sans doute plus difficile à réaliser en Ile-de-France, notamment dans la partie la plus densément peuplée de l'agglomération, même si des projets y ont déjà vu le jour. C'est pourquoi il est prévu de renforcer le mécanisme du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France qui organise un prélèvement sur les recettes des communes les plus riches en taxe professionnelle et une redistribution au bénéfice des communes ayant un potentiel fiscal faible et des charges, notamment sociales, élevées.

M. Bernard Roman. Très bien !

M. le ministre de l'intérieur. J'en viens à ma dernière partie.

Il s'agit de promouvoir un mouvement volontaire et respectueux des principes de la décentralisation. En ce sens, nous faisons un grand acte de confiance en la démocratie locale.

La plupart d'entre vous sont, comme moi, très attachés aux libertés communales et à ce que la coopération soit librement décidée.

La loi doit offrir les moyens de lutter contre un certain campanilisme, c'est-à-dire le repli sur elles-mêmes, des communes riches ou qui, simplement, se croient telles, bref contre le refus des règles de solidarité qui peuvent seules permettre une vie démocratique et civilisée.

Je sais qu'il faut convaincre les citoyens et même les élus que la mise en commun des ressources et, à terme, une certaine mixité sociale comportent beaucoup moins d'inconvénients que le développement de la ségrégation urbaine, mère de toutes les violences.

Toutefois si le projet est volontariste, il repose aussi sur le volontariat et sur le contrôle démocratique.

La création autoritaire de communautés d'agglomération me semblerait remettre en cause les principes de la décentralisation qui implique la responsabilité. Si le projet

prévoit la possibilité, pour le préfet, de proposer des périmètres cohérents et d'être à l'initiative de projets de regroupements, ces derniers resteront décidés par les conseils municipaux, selon les règles de majorité qualifiée déjà instituées en 1992.

Certains d'entre vous souhaitent instaurer l'élection au suffrage universel des délégués communautaires. Un amendement de votre commission propose même de commencer dès maintenant dans les communautés urbaines. Cependant je veux vous rendre attentifs au fait que, même dans les communautés urbaines, forme ancienne et déjà intégrée, l'heure ne me semble pas encore venue. En effet, nous ne devons pas prévoir des formes trop rigides dans lesquelles les communes refuseraient de se couler. Ce serait mettre la charrue devant les bœufs et ériger les établissements publics de coopération - lesquels sont encore en gestation - en collectivités territoriales de plein droit avant même que soit née une véritable communauté d'intérêts.

Cela conduirait aussi à organiser simultanément deux élections, l'une municipale, l'autre intercommunale, ce qui risquerait de créer davantage de confusion que de démocratie. Ce serait surtout s'imposer une contrainte qui pourrait rebuter le volontariat et porter ainsi préjudice à l'ensemble du projet. Tâchons plutôt d'introduire davantage de démocratie dans ce qui existe déjà.

Ainsi, il est nécessaire de ne déléguer dans les structures intercommunales que des conseillers municipaux. Cette exigence pourrait d'ailleurs être étendue, si le Parlement le souhaitait, aux syndicats intercommunaux. Vous admettez en effet que la gestion et le coût des compétences exercées par les syndicats, considérables en matière d'assainissement, d'eau, de déchets, de transports, ne connaissent pas aujourd'hui le contrôle démocratique nécessaire.

Le texte prévoit d'autres mesures permettant un fonctionnement plus transparent des structures intercommunales et un renforcement de la participation et de l'information des habitants, par la création de comités consultatifs et l'organisation systématique de débats. Sur ce sujet, certains d'entre vous ont déposé des amendements. Je suis prêt à examiner tout ce qui peut encore développer la démocratie locale.

Enfin ce projet améliore la décentralisation par nombre de dispositions qui visent à simplifier et à rationaliser les règles d'organisation et de fonctionnement des groupements. Nombreuses sont celles qui avaient été préparées par M. Perben en 1997 et que le Gouvernement a bien volontiers reprises...

M. Robert Poujade. Très bien !

M. le ministre de l'intérieur. ... tant elles allaient dans le bon sens.

M. Gilles Carrez. Très bien !

M. le ministre de l'intérieur. Il s'agit de rendre les règles de l'intercommunalité plus lisibles pour les élus et pour les citoyens : d'abord en simplifiant le code général des collectivités locales dont soixante et onze articles sont supprimés, ensuite en harmonisant les règles de création et de dissolution, celles relatives aux majorités qualifiées et celles portant sur la désignation des délégués, leur statut et la durée de leurs mandats.

Le texte constitue donc un grand progrès du point de vue de la simplicité et de la clarté.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, les dispositions que le Gouvernement soumet à la représentation nationale. Elles constituent

une réforme d'ampleur de la coopération intercommunale, dont je pense qu'elle peut rassembler une large majorité au Parlement, avant d'être appliquée dans les villes et les campagnes, par les élus de toutes les rives républicaines.

Je crois savoir que, grâce aux efforts accomplis au sein de votre commission par Gérard Gouzes ainsi que par Jacky Darne, un large accord a déjà pu être trouvé sur nombre de dispositions.

L'intercommunalité disposera désormais de formules mieux ciblées et mieux adaptées au développement local et à la diversité des territoires. Les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines correspondent en effet à des niveaux d'intégration et de compétence qui tiennent compte des particularités économiques, humaines et spatiales de notre pays.

La création de communautés d'agglomération et le renforcement des communautés de communes ne sont que quelques-uns des outils qui peuvent nous permettre d'enrayer les évolutions insidieuses qui sapent notre république. Mais ils sont indispensables et nous proposons une véritable réforme, une de celles dont les effets se feront pleinement sentir sur le long terme, si les élus savent se servir de ces outils.

M. Jean-Pierre Balligand. C'est le volontariat !

M. le ministre de l'intérieur. Il s'agit donc bien de franchir une nouvelle étape de la décentralisation, en mobilisant, au niveau de décision le plus pertinent, des moyens accrus, tout en respectant la libre décision des communes et les rythmes adaptés à chaque situation locale. A terme, en effet, la meilleure garantie de la démocratie locale et des libertés communales réside dans la capacité des collectivités à servir le progrès social et les valeurs républicaines dans une société qui, vous le savez bien, doit relever le défi d'un mode de développement inégalitaire et des replis que celui-ci suscite.

Cette réforme est inspirée du double souci de faire vivre la démocratie locale et de redonner un souffle à la décentralisation, laquelle doit répondre aux besoins de notre temps pour être pleinement légitime. C'est un grand acte de confiance à l'égard des élus locaux et un acte de foi dans les vertus de la décentralisation. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert, du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Gérard Gouzes, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire que l'Assemblée nationale a examinée jusqu'à la nuit dernière en première lecture, se caractérise par la trilogie : un territoire, un projet, un contrat. Ouvrant de nouvelles perspectives de développement, elle nous conduit logiquement à aborder aujourd'hui la question des acteurs. Tel est l'objet du projet de loi que vient de nous présenter le ministre de l'intérieur et qui est actuellement intitulé : *Projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale.*

Vieux débat, chers collègues, initié, en son temps, par le ministre Perben qui avait mis cette question à l'étude. Avouons d'ailleurs franchement que nous allons reprendre bien des dispositions qu'il avait élaborées, certes en les

approfondissant et en les améliorant. D'une manière générale, en effet, la préoccupation de faire de nos collectivités locales des outils efficaces est partagée sur tous les bancs de cette assemblée.

Avec plus de 36 000 communes et trois niveaux de collectivités territoriales, la France constitue une exception. Cette diversité représente une richesse pour notre démocratie. Nos communes, de la plus petite à la plus importante, constituent des lieux de mémoire, d'identité et d'enracinement. Elles donnent au mot citoyen toute sa dimension républicaine, surtout depuis les lois de décentralisation voulues par François Mitterrand et Gaston Deferre.

Cependant, à la veille d'un nouveau siècle tourné vers l'ouverture à l'Europe, au monde et vers la prise de conscience des problèmes posés par l'environnement, l'emploi, la sécurité, l'intégration, le logement, la culture et l'épanouissement individuel, nos communes ne peuvent plus, seules et isolées, répondre complètement aux besoins des populations.

Exercer pleinement les compétences de la politique de la ville, mettre en place la collecte sélective des déchets ménagers, ou bien encore résoudre l'élimination des déchets industriels banals, mettre en place une réflexion de développement économique au niveau d'un bassin d'emploi sont des problèmes auxquels se heurtent l'ensemble de nos élus.

Toutes ces questions doivent désormais être traitées, en coordination et avec des plans d'ensemble pour assurer une synergie nouvelle.

Certes, cela n'est pas une idée neuve. Je vous rappelle ainsi que le syndicat à vocation unique existe depuis 1890. Nous pourrions plutôt nous plaindre au contraire de l'empilement, de l'enchevêtrement, du chevauchement des SIVU, des SIVOM, des syndicats mixtes tantôt fermés, tantôt ouverts, des associations de communes, des réseaux de villes, des communautés urbaines, de villes, de communes, des districts, sans oublier, mes chers collègues, nos départements et nos régions dont on nous annonce périodiquement soit la disparition inéluctable, soit l'agrandissement indispensable. Pardonnez-moi, j'aurais oublié le pays dont il a longuement été question dans cette enceinte au cours des nuits dernières.

Devant cette débauche de formules aussi intéressantes les unes que les autres, je crains que nos concitoyens ne comprennent plus rien. Il y a donc un danger réel à faire de la démocratie un exercice d'experts et je m'efforcerais, mes chers collègues, en ma qualité de rapporteur, de vous le rappeler chaque fois que vos amendements, nourris par une riche expérience locale, auront trop tendance à tout vouloir généraliser, à partir de cas particuliers.

Votre projet, monsieur le ministre, pousse à la simplification - c'est une bonne chose - en supprimant deux formules - le district et la communauté de villes -, en facilitant l'émergence de périmètres plus rationnels, en harmonisant les règles des EPCI dans un corpus commun et en supprimant plus de soixante articles du code des collectivités territoriales.

Cela est-il suffisant ?

Certains seront peut-être tentés de tout réformer, avant de tout démocratiser, d'autres souhaiteront tout démocratiser sans réformer.

Faut-il réduire le nombre de nos communes ? Ce serait un réel appauvrissement ; supprimer les départements ? Ce serait une erreur ; diminuer le nombre de régions ? Ce serait une gageure.

Le désir de rationaliser peut parfois pousser à imaginer une grande réforme, un « grand soir » de l'organisation territoriale dans lequel on redessinerait tout et tout de suite. Ce serait, à mon avis, aller trop vite, ignorer l'importance de notre diversité nationale et ne pas prendre la mesure de l'expression démocratique que représentent plus de cinq cent mille élus sur le terrain. Ce serait, de surcroît, faire abstraction des souhaits de nos concitoyens.

Pourtant, la démarche empirique qui nous est proposée n'équivaut pas, vous allez pouvoir le constater, mes chers collègues, au maintien d'un *statu quo* amélioré.

Le projet de loi s'inscrit comme un deuxième souffle de la décentralisation. Après la suppression de la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales et l'affirmation de leurs droits, il faut maintenant rendre l'action sur le terrain plus efficace. La recherche d'objectifs communs comme la cohésion sociale, le développement local, le soutien aux transports communs, la lutte contre l'insécurité et l'encouragement à l'emploi doit privilégier le service rendu au citoyen, tout en restaurant sa confiance dans ses représentants par la transparence des mécanismes décisionnels.

Après les lois de 1982 et 1983, après la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République de février 1992, il fallait aller plus loin et, surtout, tirer les leçons de l'échec de l'intercommunalité, notamment dans les milieux urbains et péri-urbains. Ainsi, monsieur le ministre, l'innovation principale de votre texte est la création de la communauté d'agglomération, constituée par un ensemble de plus de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs villes centres de plus de 15 000 habitants et promise à une dotation globale de fonctionnement de 250 francs par habitant.

A ce stade de mes explications, je veux tuer dans l'œuf le faux débat que certains auraient voulu engager à partir de ce texte : non, il n'y a pas d'opposition, ici, entre les urbains et les ruraux, entre les rats des villes et les rats des champs. Cette fracture dont d'aucuns voudraient imposer l'existence à des fins non avouées n'a plus lieu d'être.

Quels que soient la taille, le seuil démographique ou la densité de la population à l'hectare, il existe aujourd'hui sur notre territoire une réelle volonté de défendre et de conforter partout où cela est possible des fonctions urbaines et des services publics qui doivent constituer le meilleur maillage possible.

Vous l'avez souligné, monsieur le ministre, et j'adhère pleinement à vos propos. De ces principes élémentaires doivent se dégager deux conceptions qui nous suivront tout au long de nos débats : la réaffirmation de la libre administration de nos collectivités territoriales sans tutelle des unes sur les autres, conformément à la règle fixée par l'article 72 de notre Constitution ; l'adoption d'une conception de l'Etat plus stratégique, plus régulatrice. Nous parlions, à l'époque, d'un préfet greffier. Je préférerais, monsieur le ministre, qu'il s'agisse d'un préfet notaire qui soit en mesure de donner aux communes les conseils qu'elles sont en droit de demander.

Non, ces deux conceptions ne sont pas contradictoires mais bien complémentaires. Il faut décider moins pour décider mieux, comme le demandent nos concitoyens.

Décider plus près est aussi le gage de l'efficacité d'un Etat qui pourra mieux aborder l'évaluation systématique des politiques publiques désormais calées sur la dimension européenne.

Aujourd'hui, pour moderniser la vie politique il faut prendre en compte, ensemble, le travail à la ville, le domicile dans le milieu rural, les activités du péri-urbain,

notamment en matière de transports. Voilà pourquoi, très symboliquement mais très fermement, monsieur le ministre, mes chers collègues, je vous demanderai de modifier le titre du projet de loi en supprimant la référence à l'urbain et en vous proposant une formule plus générale : projet de loi relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

M. Didier Chouat, rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. Très bien!

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Cette proposition devrait recueillir l'assentiment de tous.

Certes, il faudra bien prendre en compte des seuils démographiques, mais, comme la commission des lois l'a souhaité, nous parlerons surtout de compétences partagées et de solidarités fiscales à encourager.

Fédérer les énergies, regrouper les compétences et les ressources dans un but de solidarité et de développement des projets, supprimer les situations d'aubaine, l'alliance des égoïsmes et le système du guichet, tels sont les objectifs.

Nous allons créer une catégorie nouvelle, la communauté d'agglomération, adaptée aux réalités des aires urbaines qui ont boudé jusqu'à présent – il faut le reconnaître – les formules intercommunales, mais qui restera disponible aussi pour les aires mixtes, aptes à conforter leurs fonctions urbaines, sans négliger l'aide et les encouragements à apporter aux communautés de communes de taille plus modeste, plus rurales, afin qu'elles puissent mieux s'intégrer, notamment en matière de taxe professionnelle unique.

Il faudra, monsieur le ministre, faire un effort significatif en faveur de ces catégories, qui l'attendent et vous l'avez laissé espérer. Il conviendra aussi que le Gouvernement fasse davantage confiance à la capacité des élus locaux à maîtriser les efforts contributifs de leurs administrés, en acceptant plus de mixité dans les produits fiscaux des groupements et plus de déliations des taux, c'est-à-dire plus de souplesse dans les règles d'encadrement des ressources fiscales des collectivités locales ayant opté pour la coopération intercommunale.

Il s'agit, monsieur le ministre, d'une nécessité technique et d'une ardente obligation politique afin d'accéder à une demande unanime, je l'ai compris, de notre assemblée. Ainsi, le nouveau cadre de la coopération intercommunale s'inscrira parfaitement dans notre paysage institutionnel dont il respectera l'équilibre.

Les communautés d'agglomérations ne sont pas instituées contre les départements, je tiens à le souligner. Ces derniers doivent préparer les mutations et les modernisations nécessaires sans volonté conservatrice, hégémonique ou tutélaire de l'existant. A cet égard, ils ont un rôle fondamental à jouer dans l'avenir. Ce texte ne tend donc nullement à supprimer les départements.

Dans le sens d'une meilleure hiérarchisation des formules, on retiendra également le relèvement des conditions de seuil démographique pour la création des communautés urbaines à 500 000 habitants. Nous avons aussi noté, monsieur le ministre, votre souci de mieux répartir les efforts notamment dans la région parisienne en fonction des richesses des uns et de la pauvreté des autres.

Aujourd'hui les 17 760 communes qui adhèrent à un EPCI à fiscalité propre regroupent près de 32 millions d'habitants. Plus de 310 districts, 12 communautés urbaines, 1 240 communautés de communes sont répartis inégalement sur le territoire national, avec une mention

spéciale pour l'Ouest et pour l'île de la Réunion, mais il demeure de larges espaces sans solidarité. Ainsi l'Île-de-France surprend par la faiblesse du mouvement intercommunal. Pourtant, je reste persuadé que c'est bien là que devrait mieux s'exercer la solidarité sociale et fiscale.

M. Gérard Bapt. Eh oui !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Il convient également de corriger les effets d'une croissance échevelée de l'intercommunalité.

En termes plus généraux, je souligne que le volume des compétences déléguées à des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre demeure variable, certains groupements se caractérisant par un déficit d'attributions, ne perdurant que dans l'objectif d'obtenir une part de la dotation globale de fonctionnement des groupements. En effet, les élus sont parfois – il faut les excuser – d'abord soucieux de trouver des financements pour les dépenses de leur commune. Dès lors, les établissements publics qui relèvent officiellement d'une intercommunalité de projets se rapprochent en fait plutôt de la coquille vide.

Sans parler de ces cas extrêmes, il existe des situations intermédiaires dans lesquelles les groupements bénéficient de diverses délégations de compétences, consenties au fil des nécessités, mais sans réel souci de cohérence ou de plan d'ensemble. Reconnaissons que l'intercommunalité de projets, fondée sur une véritable solidarité et sur une homogénéité politique, géographique, sociale et culturelle, a parfois des difficultés à émerger.

La complexité réside également dans l'absence de rationalisation de la carte de la coopération intercommunale. Ainsi, l'adhésion d'une commune à plusieurs établissements intercommunaux est la règle, les statistiques révélant qu'en moyenne une commune adhère à 5,4 groupements. Cette pratique conduit à un enchevêtrement des relations intercommunales, les communes adhérant souvent à plusieurs groupements selon les compétences techniques qu'ils proposent sans se préoccuper forcément de rationaliser ces diverses compétences.

Il en résulte des dysfonctionnements nombreux, tels que chevauchement de compétences, délégation d'une même compétence communale à plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, exercice par une commune d'une compétence officiellement déléguée à un groupement ou, à l'inverse, exercice en pratique par un établissement public de coopération intercommunale de compétences qui ne lui ont pas été déléguées. En résumé, la répartition des attributions entre communes et groupements se révèle souvent trop complexe et confuse. Elle devient source d'un contentieux important. Voilà pourquoi il faut intervenir.

La carte de la coopération intercommunale souffre de cet enchevêtrement qui favorise le maintien de structures modestes regroupant peu de communes et limitées dans leurs attributions.

Il est possible que cette absence de rationalisation soit le résultat – disons-le franchement – de diverses préoccupations et stratégies des élus. Les motivations d'ordre politique ne coïncident pas toujours avec les enjeux réels de l'aménagement du territoire. Ayons le courage de le reconnaître.

Il s'agit parfois, dans le cadre de regroupements, d'éviter la formation d'établissements publics de coopération intercommunale trop puissants pour les uns, trop faibles pour les autres. Parfois également, on assiste à la volonté de fédérer les petites communes rurales contre la ville

centre, perçue comme menaçante, quitte à ne réunir que de maigres moyens. L'objectif peut être également d'éviter l'émergence d'un pôle urbain rival.

Face à ces motivations, le regroupement dans le cadre d'un projet de développement régional correspond souvent davantage à un habillage rhétorique qu'à une ambition réelle.

La rationalisation de la carte communale ne doit pas pour autant se traduire par une rigidité dans le choix des formules.

Il n'existera en la matière aucune obligation qui ne soit sanctionnée par un vote démocratique à la majorité qualifiée des communes. Des étapes peuvent être nécessaires pour s'engager dans l'intercommunalité. L'instauration d'un cadre trop rigide se retournerait contre cette intercommunalité. Le libre choix doit donc demeurer le principe.

La rationalisation s'appuiera sur un autre principe facile à admettre : une commune ne saurait adhérer à plus d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les communes adhérentes à un syndicat ayant déjà les compétences obligatoires dévolues à une communauté d'agglomération ou à une communauté urbaine devront se retirer des syndicats des communes auxquels ces communes adhéraient antérieurement et qui exerçaient ces compétences.

L'objectif de rationalisation se traduira dans le projet par une meilleure définition des compétences des équipements d'intérêt communautaire comme de la subsidiarité.

Voilà deux notions, mes chers collègues, sur lesquelles nous aurons l'occasion de débattre. Qu'est-ce qui relève de l'intérêt communautaire ? Qu'est-ce qui doit continuer à relever de la subsidiarité des communes ? Cela vous rappellera un autre débat !

Enfin, le dernier point novateur du projet résidera dans une plus grande démocratisation - vous y avez insisté, monsieur le ministre - et une plus grande recherche de transparence dans le fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale : obligation de rapporter devant les conseils municipaux, création de comités consultatifs et j'en passe, vous les avez évoqués tout à l'heure, monsieur le ministre.

D'aucuns voudraient aller encore plus loin et exiger dès aujourd'hui l'élection au suffrage universel et direct des délégués communautaires. Cette idée est intéressante. Elle mérite en tout cas un débat. Des collègues de divers groupes ont même déposé des amendements en ce sens. J'ai moi-même entendu le Président de la République souhaiter doter les EPCI de conseillers élus directement.

Je pense que, à terme, mes chers collègues, nous n'échapperons pas à ce débat qui, s'il était mené de manière précipitée, voire démagogique,...

Mme Odette Grzegorzka. Est-ce possible ?

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. ... pourrait avoir des effets inverses de ceux recherchés.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. La démocratie démagogique !

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. Ça existe. D'ailleurs les termes sont proches.

Ce débat mal préparé et précipité ne sonnerait-il pas la mort de nos communes ? Ne provoquerait-il pas, en outre, de nombreux conflits de légitimité sur un même territoire et sur une même approche du quotidien ?

M. Gérard Saumade. Très bien !

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. Ne constituerait-il pas immédiatement un repoussoir pour ceux qui auraient été tentés par une intercommunalité de projet ?

M. Gérard Bapt. C'est exact !

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. Comme le disait le ministre, le mieux peut parfois être l'ennemi du bien. Platon, dans *La République*,...

Mme Odette Grzegorzka. Très bonne référence !

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. Je pense d'ailleurs à M. le ministre en citant Platon ! Platon, dans *La République*, disais-je, définit le nombre d'habitants de la cité idéale par un raisonnement mathématique qui tend à concilier le bon fonctionnement de la vie publique, la puissance de la cité par rapport à l'extérieur et sa bonne administration à l'intérieur, en oubliant peut-être une donnée essentielle qui est la relativité dans le temps du modèle choisi. Pourtant, si Einstein était là, il vous dirait que c'est l'essentiel. (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Facile !

Mme Odette Grzegorzka. Soyez philosophes, messieurs de l'opposition, cela vous fera du bien !

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. Je suis certain, monsieur le ministre, que toutes choses étant égales, vous préféreriez vous tromper de date plutôt que d'époque. Alors, franchissons, mes chers collègues, cette nouvelle étape. Mettons en place en l'améliorant dans un sens constructif le Meccano que nous propose M. le ministre de l'intérieur, Meccano qui nous permettra de résoudre les grands défis qui nous attendent au siècle prochain, c'est-à-dire dans moins d'une année.

Le texte que nous allons examiner, mes chers collègues, mérite mieux qu'un affrontement politicien. Tous les élus, de tous bords, l'attendent. Il constituera pour eux, j'en suis sûr, la meilleure boîte à outils pour répondre aux besoins de nos populations. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Didier Chouat, *rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan*. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en ouvrant des espaces de liberté pour les collectivités, l'esprit de décentralisation qui souffle depuis 1982 a encouragé les collectivités, notamment les communes, à s'organiser et à se développer en pratiquant la coopération intercommunale.

Depuis sept ans, cela s'est traduit par la création de nombreux groupements à fiscalité propre et, aujourd'hui, 1 679 établissements publics de coopération intercommunale réunissent 19 129 communes et concernent 34,4 millions d'habitants, soit plus de la moitié de la population française.

La loi de 1992 a donc eu de nombreux aspects positifs, mais force est de constater que son degré de réussite est très variable d'un double point de vue.

La carte de l'intercommunalité est très contrastée - le rapporteur de la commission des lois vient de nous le dire : le Grand-Ouest, le Nord, la vallée du Rhône, par exemple, ont donné naissance à de nombreux EPCI tandis que d'autres régions sont encore en jachère.

D'une manière générale, la coopération intercommunale s'est développée davantage en zone rurale que dans les agglomérations urbaines.

Il est utile de s'interroger sur les raisons de ces disparités. J'avancerai une explication : en milieu rural, l'intercommunalité répond à un besoin.

Dans une région comme la Bretagne que je connais bien - un peu mieux en tout cas que d'autres - avec un maillage de petites villes de moins de 20 000 habitants, entourées de communes de moins de 2 000 habitants, seul le regroupement permet d'assurer pleinement certaines fonctions dans le domaine économique ou dans celui des services rendus à la population.

Dans les grandes agglomérations urbaines, la perception des choses est différente. Les villes les plus riches, celles qui disposent de bases importantes de taxe professionnelle, n'ont pas spontanément envie de partager cette ressource et les plus pauvres se tournent d'abord vers l'Etat pour qu'il assure une meilleure redistribution des richesses.

Les villes, petites, grandes ou moyennes, accumulent des problèmes, dans le domaine social, en matière d'emploi, de logement, de transports, d'éducation. Ces problèmes ne peuvent être résolus que dans un cadre intercommunal, à l'échelle d'une agglomération.

C'est la raison pour laquelle les élus responsables des communes urbaines doivent être incités à adopter, pour leurs groupements, le régime de la taxe professionnelle à taux unique, appelé aussi la taxe professionnelle d'agglomération.

Je veux, dans un premier temps, expliquer pourquoi il convient d'encourager le passage à la taxe professionnelle à taux unique.

Actuellement, seuls 98 des 1 679 EPCI à fiscalité propre ont adopté ce régime fiscal très intégré et 70 % d'entre eux comptent moins de 20 000 habitants.

Je peux témoigner, pour l'avoir vécu, que le passage à la taxe professionnelle à taux unique est un exercice délicat, qui nécessite un long temps de préparation, d'explication et de nombreuses simulations financières.

Je peux aussi témoigner de l'intérêt que présente cette mise en commun de la majeure partie des recettes fiscales d'un groupe de communes pour accélérer le processus de coopération à l'échelle d'un territoire.

Comme l'indique notre collègue Edmond Hervé dans un récent et excellent rapport d'information sur la fiscalité locale « le développement de la taxe professionnelle intercommunale constitue la voie obligée de la modernisation de notre système fiscal local ».

Les avantages de la taxe professionnelle d'agglomération sont multiples. J'en rappelle quelques-uns.

Avec la mise en place progressive d'un taux unique de taxe professionnelle, on met fin à la concurrence entre communes proches, dans leurs relations avec les entreprises, en particulier.

Le groupement est amené à mieux maîtriser l'aménagement de son territoire, notamment dans le choix des sites recevant des zones d'activité.

C'est aussi, pour les communes concernées, la mutualisation des risques en cas de défaillance d'une ou de plusieurs entreprises, puisque le groupement doit continuer à assurer le versement du montant de taxe professionnelle perçu l'année précédant la mise en commun.

Pour toutes ces raisons, ce régime fiscal répond bien aux caractéristiques des zones urbaines et justifié qu'il soit rendu obligatoire pour les futures communautés d'agglomération appelées à se substituer aux communautés de villes et aux districts urbains, et surtout à se créer là où n'existe aucun EPCI à fiscalité propre.

Ces communautés d'agglomération devront exercer davantage de compétences que les communautés de communes. En contrepartie, elles percevront une dotation globale de fonctionnement calculée à partir d'une moyenne de 250 francs par habitant et la première enveloppe, vous venez de le confirmer, monsieur le ministre, sera financée directement par le budget de l'Etat et s'élèvera à 500 millions de francs.

L'incitation financière est significative lorsqu'on sait que la dotation globale de fonctionnement moyenne par habitant pour les communautés de communes et les districts ayant opté pour la taxe professionnelle à taux unique s'élève actuellement à 122 francs par habitant. C'est cet affichage, ainsi que quelques autres avantages financiers et fiscaux, qui ont créé un certain trouble chez les élus des zones rurales qui ne peuvent accéder, pour de simples raisons démographiques, au statut de communauté d'agglomération, alors qu'ils ont été souvent les pionniers en matière de coopération intercommunale et d'expérimentation de la taxe professionnelle à taux unique. Il convient, monsieur le ministre, que vous rappeliez dans ce débat, comme vous venez de le faire ce matin, que ce texte n'est pas « une revanche des villes sur les campagnes » et que la dotation globale de fonctionnement moyenne de 250 francs par habitant est calculée en fonction des charges qui pèseront réellement sur ces EPCI du fait des compétences exercées - quatre obligatoires et deux optionnelles -, et notamment tout ce qui touche à la politique de la ville.

En deuxième lieu je veux montrer que le texte qui vous est proposé apporte des réponses aux problèmes posés par l'intercommunalité.

Sept ans après l'adoption de la loi de 1992, il est possible de dresser la liste des difficultés, des freins, des obstacles, notamment financiers et fiscaux, rencontrés dans la mise en œuvre de la coopération intercommunale.

Le projet de loi qui nous est soumis apporte des réponses pragmatiques, parfois partielles, à de nombreuses questions soulevées par les « praticiens de l'intercommunalité ».

J'en ai relevé quelques-unes.

La possibilité est donnée aux communautés d'agglomérations et aux communautés urbaines à taxe professionnelle unique de mettre en œuvre une fiscalité mixte en percevant, de manière complémentaire, les impôts levés sur les ménages.

Cette faculté est importante dans la mesure où un groupement peut être confronté à un sinistre financier dès lors que sa ressource de taxe professionnelle repose sur un nombre trop limité d'entreprises et que l'une d'entre elles est victime d'une grave défaillance ou d'une délocalisation.

De la même façon, le texte innove en autorisant la déliaison à la baisse entre le taux de taxe professionnelle et les taux de taxe d'habitation.

Les premières expériences de passage à la taxe professionnelle unique se sont, en effet, heurtées à des baisses mécaniques, subies par les groupements dès lors qu'une seule commune décidait de réduire de façon unilatérale son taux de taxe d'habitation.

Dans le sens d'une plus grande souplesse, l'unification des taux de taxe professionnelle pourra s'effectuer, progressivement, sur une période de douze ans, ce qui atténuera, pour les entreprises concernées, les conséquences de certaines hausses de taux.

Le calcul du coefficient d'intégration fiscale, élément clef dans la détermination de la DGF versée par l'Etat, sera revu dans ses modalités et étendu dans son application à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre, notamment aux groupements à taxe professionnelle unique.

Cette disposition va dans le sens de l'équité dans la mesure où un certain flou, dans la loi de 1992, avait pour conséquence la prise en compte, en faveur de quelques groupements, de certains transferts, par exemple les versements des contingents départementaux d'aide sociale ou d'incendie, qui ne correspondent pas à des compétences réellement exercées.

Le projet de loi règle également quelques problèmes dans le sens de la simplification et de l'incitation à l'intercommunalité de projet.

Premièrement, le fonds de compensation pour la TVA - le FCTVA - sera attribué l'année même de réalisation des investissements à tous les EPCI à fiscalité propre - à l'exception des communautés urbaines et des syndicats d'agglomération nouvelle -, alors que les districts étaient jusqu'à présent écartés de cette mesure.

Deuxièmement, il est réaffirmé que le versement de la part de taxe professionnelle prise en charge par l'Etat, qu'on appelle la réduction pour embauche et investissement, la REI, sera effectué en faveur du groupement à taxe professionnelle unique, et non plus à la commune sur laquelle se trouve l'entreprise concernée.

Troisièmement, pour les groupements situés en zone rurale, la dotation de développement rural sera désormais entièrement attribuée aux EPCI à fiscalité propre dans les conditions habituelles des critères démographiques.

Enfin, l'article 56 du projet de loi prévoit de mettre fin à l'écrêtement des bases de taxe professionnelle des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, tout en maintenant les ressources des fonds départementaux de péréquation.

En troisième lieu, enfin, je veux montrer que le projet de loi soulève d'autres questions auxquelles le débat parlementaire doit contribuer à répondre.

Le problème politique majeur réside dans le risque d'un affichage d'une intercommunalité à deux vitesses du fait des seuils fixés pour la création des futures communautés d'agglomération et du montant moyen de DGF attribué à ces nouveaux EPCI.

Il faut veiller à ce que ceux qui, en zone rurale, ont su créer des structures de coopération et de solidarité intercommunale et qui, hormis les critères démographiques, remplissent toutes les conditions pour se transformer en communautés d'agglomération, aient le sentiment d'avoir eu raison trop tôt et d'être aujourd'hui tenus à l'écart de nouvelles incitations offertes par le Gouvernement en faveur des zones urbaines.

M. Jean-Pierre Baeumler. Très bien !

M. Didier Chouat, *rapporteur pour avis*. C'est pourquoi il faut absolument qu'un effort financier soit fait en faveur des communautés de communes de moins de 50 000 habitants, ou comptant une ville-centre de moins de 15 000 habitants, et qui ont déjà mis en œuvre la taxe professionnelle à taux unique.

M. Jean-Pierre Baeumler. Comme à Loudéac !

M. Didier Chouat, *rapporteur pour avis*. Pas seulement, cher collègue.

D'autres dispositions, moins lourdes financièrement, mais tout de même très symboliques, marquent trop la distinction entre intercommunalité urbaine et rurale. Je le regrette car je ne suis pas sûr que les élus des grandes agglomérations deviennent demain spontanément adeptes de l'intercommunalité urbaine parce qu'elle sera financièrement plus « avantageuse » qu'en milieu rural !

C'est pourquoi je souhaite que ce texte soit amendé sur différents points, afin de corriger cette désagréable impression.

Par exemple, lorsqu'une communauté de communes se crée, sa DGF subit, la première année, un abattement de 50 % puisqu'on ne connaît pas encore son coefficient d'intégration fiscale. Le texte propose d'exonérer les communautés d'agglomérations de cet abattement. Pourquoi ? A mon avis, rien ne le justifie.

M. Jean-Pierre Baeumler. Très bien !

M. Didier Chouat, *rapporteur pour avis*. La fiscalité mixte devient possible pour les communautés d'agglomérations et les communautés urbaines, mais demeure interdite aux communautés de communes à taxe professionnelle unique. Pourquoi ? Je connais des communautés de communes qui peuvent être mises en grande difficulté par l'effondrement ou le départ de la principale entreprise locale. La commission des finances souhaite donc que cette disposition soit offerte à tous les groupements à taxe professionnelle unique.

L'exercice des compétences liées aux ordures ménagères continue à poser un problème. Le projet de loi en fait une compétence optionnelle pour les communautés d'agglomération en liant les deux activités de collecte et de traitement.

Je fais simplement observer que la législation sur l'environnement nécessite désormais des unités de traitement pour des ensembles de 200 000 ou 300 000 habitants et que des groupements de communes plus petits ne peuvent exercer pleinement les deux compétences. Il ne faudrait donc pas que ce sujet donne lieu à des différences d'interprétation selon les départements, comme cela s'est vu dans le passé.

La déliaison à la baisse des taux de fiscalité locale est très encadrée et limite considérablement l'usage qui peut en être fait. Je comprends qu'il faille éviter les dérives en matière fiscale, mais je pense qu'il est temps de faire confiance aux élus municipaux et communautaires...

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. Très bien !

M. Didier Chouat, *rapporteur pour avis*. ... qui assument pleinement leurs responsabilités, sous le regard direct des contribuables, qui sont aussi les électeurs.

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. Tout à fait !

M. Didier Chouat, *rapporteur pour avis*. Enfin, le nouveau mode de calcul du coefficient d'intégration fiscale écarte de manière systématique tous les transferts en direction des collectivités : contingents départementaux, allocations de compensation et dotations de solidarité en direction des communes, cotisations aux autres organismes de coopération et de développement local.

Selon les estimations effectuées à partir des données de 1996, la moyenne nationale de ce coefficient pourrait passer de 15,14 % à 9,14 %, ce qui se traduirait, pour certains groupements, par une diminution conséquente de la dotation globale de fonctionnement.

Certes, il fallait mettre fin à l'intercommunalité d'aubaine, au profit de l'intercommunalité de projet. Mais j'appelle votre attention sur le fait que, hormis les contingents départementaux, qui sont de véritables dépenses obligatoires des communes, préexistants à la loi de 1992, les autres transferts sont directement liés à des compétences réelles ou à la stricte application de la loi de 1992.

Je pense notamment à la dotation de solidarité, répartie par les groupements à taxe professionnelle unique, selon des critères précis, négociés et adoptés par l'EPCI.

Je connais des districts ou des communautés de communes qui ont mis en œuvre un véritable mécanisme de redistribution solidaire au profit des communes les plus pauvres.

M. Jean-Pierre Baeumler. Tout à fait !

M. Didier Chouat, rapporteur pour avis. Comment expliquer aux responsables de ces groupements que ces dotations, assimilées à des transferts, n'entrent plus dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale ? Il en va de même pour les financements de structures de pays qui regroupent plusieurs EPCI et qui concourent au développement local, dans l'esprit du projet de loi sur l'aménagement du territoire que nous avons fini d'examiner il y a quelques heures.

En conclusion, je crois que nous aboutirons à un texte de loi efficace en matière d'intercommunalité si nous savons concilier une nouvelle vision de l'organisation territoriale de la France avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités. Ce projet de loi, comme celui de 1992, fait le pari que les élus locaux, notamment en zone urbaine, prendront conscience de la nécessité de coopérer entre communes d'un même territoire. C'est le pari de l'intelligence, de l'imagination et de la supériorité de l'intérêt général sur les intérêts particuliers ou locaux. C'est pourquoi l'action de l'Etat doit être davantage incitatrice que contraignante, conformément, monsieur le ministre, à ce que vous nous avez expliqué ce matin.

La coopération intercommunale est bien une démarche volontariste. Pour la réussir, il faut, selon la formule consacrée, donner du temps au temps. Il faut aussi se rappeler que la démocratie est exigeante et que les textes de loi les meilleurs sont ceux qui sont rapidement compris et approuvés par la population.

L'intercommunalité n'échappe pas à cette règle. Pour être efficace, elle ne doit pas être le domaine réservé des élus. Il faut faire en sorte que les citoyens, qui sont aussi contribuables et électeurs, soient associés à cette démarche. Le texte que nous examinons apporte des réponses à ce souci de démocratisation et je m'en félicite.

M. Jean-Pierre Baeumler. Très bien !

M. Didier Chouat, rapporteur pour avis. Ce texte constituera une avancée certaine dans les domaines de l'intercommunalité, du développement local et de la solidarité entre les collectivités et les populations. C'est pourquoi, mes chers collègues, comme votre commission des finances, je vous invite à adopter ce projet de loi, assorti d'un certain nombre d'amendements. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Dominique Perben.

M. Dominique Perben. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je souhaite d'abord souligner l'importance du texte qui nous est proposé pour la vie des collectivités locales et donc pour la vie de notre démocratie du quotidien.

C'est un peu un lieu commun de souligner l'attachement des Français à la vie municipale. C'est très bien, mais il en est comme de la décentralisation : il ne suffit pas de s'en féliciter pour assurer la pérennité de cet attachement des Français à la vie politique locale. Encore faut-il s'assurer que son organisation suit l'évolution de la société et qu'elle demeure capable de gérer les problèmes et de construire les équipements nécessaires à la vie de nos concitoyens.

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, l'intercommunalité s'est considérablement développée, d'autres l'ont dit avant moi. Elle a notamment emprunté les moyens fournis par la loi de 1992, parfois d'ailleurs en les détournant quelque peu par rapport aux intentions initiales. C'est ainsi que le monde urbain a délaissé les outils que le texte lui proposait - la communauté de villes - pour emprunter les outils promis au monde rural - la communauté de communes. C'est une leçon, monsieur le ministre, à retenir. Aujourd'hui, l'intercommunalité à fiscalité propre est devenue la règle pour une majorité de nos communes et une majorité de nos concitoyens.

Pour autant, tout n'est pas réglé. Les dispositifs existants sont très complexes, disparates et, force est de le reconnaître, incompréhensibles pour nos compatriotes.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Je l'ai dit !

M. Dominique Perben. Une simplification s'impose.

En même temps, des obstacles à la solidarité demeurent forts dans nombre de zones urbaines du fait des inégalités de richesse fiscale. Un effort important reste à accomplir pour structurer l'ensemble des espaces urbains et périurbains.

En outre, monsieur le ministre, notre système de relations entre collectivités publiques pose question. Etat, régions, départements, intercommunalité, communes, tout cela devient d'une complexité effarante. Le summum est sans doute atteint avec l'exercice auquel nous sommes astreints en ce moment même : la préparation des prochains contrats de plan Etat-régions. Jamais je n'aurais imaginé un tel nombre d'intervenants, de consultations, de réunions, de contractants possibles. Le temps passé par un si grand nombre de décideurs potentiels dépasse l'entendement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

Mme Odette Grzegorzulka. C'est la démocratie !

M. Dominique Perben. Non, madame, ce n'est pas cela, la démocratie. Laissez-moi poursuivre.

Mme Odette Grzegorzulka. Vous ne savez pas ce que c'est ! Rien d'étonnant à ce que cela vous surprenne !

M. Dominique Perben. Je n'évoque cette question que pour souligner combien ce dysfonctionnement de nos institutions montre leur inadéquation aux réalités d'aujourd'hui.

M. Jean-Pierre Balligand. C'est peut-être cela la question.

M. Dominique Perben. En effet, faute d'améliorer les structures, nous bricolons des procédures. Cela ravit les initiés, mais échappe totalement aux citoyens. C'est la Chine des mandarins ! Cela s'est plutôt mal terminé.

M. Pierre Méhaignerie. Très bien !

M. Dominique Perben. A l'évidence, nous sommes dans une phase de transition. Il faut tout à la fois fixer le cap et savoir procéder par étapes. Nous devons simplifier notre organisation administrative pour faciliter la vie des gens, alléger les charges publiques et redonner du souffle et du sens à la vie démocratique. Nous devons réintroduire le suffrage universel au cœur des structures qui prennent les décisions parfois les plus importantes en matière d'aménagement.

Ce cap, c'est celui que nous a proposé le Président de la République dans son discours de Rennes de décembre dernier,...

M. Marc-Philippe Daubresse. Très bien !

M. Dominique Perben. ... afin de donner toute la vigueur nécessaire aux forces d'initiative qui, nous le savons, viennent de plus en plus du terrain, de la vie locale, de la base.

En même temps, je sais bien, monsieur le ministre, qu'il ne faut pas casser le dynamisme, le rythme soutenu qu'a pris le changement dans nos communes depuis une dizaine d'années. Je suis en effet convaincu que la liberté de choix des élus et de leurs électeurs a justement constitué le meilleur moteur de ce changement. Toute volonté de coercition n'aurait pour effet que de casser ce mouvement. Or, votre texte a parfois, à cet égard, les tentations qu'il faudra, à mon sens, corriger.

Sur le plan institutionnel, la principale novation du projet a trait aux communautés d'agglomération.

Le dispositif me paraît intéressant. Il comporte à la fois un bloc de compétences et un dispositif fiscal qui sont, je crois, garants d'une vraie solidarité dans la durée. Toutefois, nous devons réexaminer certains points lors de la discussion des articles. Pourquoi, par exemple, imposer la continuité territoriale et l'absence d'enclaves ? Le préfet, vous le savez bien, monsieur le ministre, est dans les faits bien démuni face aux récalcitrants.

Autre question : pourquoi conditionner strictement le recours à la fiscalité additionnelle ? Bercy aurait-il le sentiment que les finances locales sont moins bien gérées que celles de l'Etat ? Les comparaisons en matière d'endettement ne sont pourtant pas en faveur du second...

Mais surtout, le point difficile est celui du seuil démographique. On touche là, monsieur le ministre, j'en ai bien conscience, à la structure même de votre texte. Comme son titre veut bien l'avouer, d'ailleurs, en dehors de la simplification qui porte sur l'ensemble de l'intercommunalité, son objet est présenté comme exclusivement urbain. Je crois sincèrement que cela a été une erreur stratégique. J'ai remarqué d'ailleurs, en écoutant votre discours, que vous avez tenté d'en corriger l'impression. Nous en débattons à l'occasion de l'examen des articles, mais je crains que vous n'ayez sur ce point du mal à nous convaincre si vous n'apportez pas de réelles modifications à votre texte.

S'agissant des communautés urbaines, vous les cantonnez aux très grandes agglomérations. La communauté d'agglomération étant créée, cela paraît logique. Gilles

Carrez évoquera les questions fiscales. Attention toutefois aux risques possibles liés à la taxe professionnelle unique systématique ! Ces communautés urbaines sont parfois entourées d'espaces encore urbains et donc industriels. Les risques de dérive ou de concurrence territoriale me paraissent significatifs. Quoi qu'il en soit, je ne saurais trop vous inciter à vérifier auprès des équipes qui gèrent aujourd'hui les communautés urbaines de la pertinence de votre rédaction. On peut également se demander si, pour les communautés urbaines, la TPU systématique était vraiment le seul dispositif de solidarité financière imaginable.

M. Jean-Pierre Balligand. Surtout, ne rien faire !

M. Dominique Perben. S'agissant des communautés de communes, vous réintroduisez l'obligation de continuité, l'absence d'enclaves. N'est-ce pas, encore une fois, pénaliser les collectivités qui veulent aller de l'avant, à moins de croire que le recours à l'arbitrage du préfet deviendra une réalité ? Sur ce point, j'ai, je le répète, quelques doutes.

Les mesures proposées de simplification du fonctionnement des établissements publics de coopération me paraissent raisonnables. Il me paraît aussi normal de réserver aux élus municipaux la possibilité de devenir des élus communautaires. Le texte comble également les vides qui existaient en matière d'organisation et du pouvoir tant des présidents que des bureaux. De même, il règle la question du statut des élus communautaires.

Nous examinerons, article par article, les dispositifs de transformation des EPCI qui faisaient partie de catégories supprimées par la loi, communautés de villes et districts. Ils ne me semblent pas poser de problème de principe.

Je souhaiterais aborder maintenant deux sujets à caractère fiscal et financier, mais sous un angle politique, et pour commencer la question de la taxe professionnelle unique.

Comme vous le savez, monsieur le ministre, beaucoup d'élus locaux réclament avec insistance que l'on incite fortement à sa généralisation. Une idée a notamment été proposée par la DCF, qui consisterait à fixer le principe de la taxe professionnelle unique pour tous les établissements publics à fiscalité propre, étant entendu que la fiscalité additionnelle sur les ménages serait bien sûr tolérée. Si tel ou tel établissement public ne voulait pas de la taxe professionnelle unique, il lui appartiendrait d'en débattre et de voter contre à une majorité qualifiée.

M. Jean-Marie Morisset. Intéressant !

M. Dominique Perben. Je trouve cette suggestion intéressante. Elle permettrait d'accélérer l'harmonisation des taux de taxe professionnelle sur l'ensemble du territoire national. Elle constituerait une vraie réforme de la taxe professionnelle, en fait parfaitement complémentaire de ce que peut suggérer de temps en temps le ministère des finances, et à mon avis plus réaliste. Elle aurait enfin l'avantage de renforcer la solidarité entre communes.

Ma deuxième remarque porte, vous vous en doutez bien, sur l'article 57 qui touche à l'Ile-de-France. D'autres en parleront après moi, mais il y a là une question politique majeure et j'entends l'aborder uniquement sous cet angle.

Monsieur le ministre, je ne conteste pas la nécessité d'une véritable péréquation financière en région parisienne. Je sais bien que l'intercommunalité ne permettra pas, dans cette région, pour des raisons qui tiennent à la géographie urbaine, de régler le problème de la péréquation financière. Mais je pense vraiment que ni le processus de décision ni la méthode proposée ne sont acceptables.

Le processus de décision d'abord. Il existe, vos collaborateurs le savent bien, des structures de concertation, de discussion propres à la région parisienne.

La méthode technique proposée ensuite pose une question de principe. Il n'est pas raisonnable de mélanger l'impôt et la solidarité financière. Du reste, cela ne tiendra pas dans le temps.

Il n'est pas sain que la feuille d'impôt local que reçoit un contribuable, même si c'est une entreprise, contienne une sorte de mensonge. Imaginons que sur la feuille indique 100 francs à payer ; le contribuable croit qu'une partie de ces 100 francs va à sa commune, une autre au département, une autre enfin à la région. Or une partie de l'argent de la part dite communale ira à d'autres communes. Cette distorsion entre la notion d'impôt local et la réalité me paraît extraordinairement dangereuse. Prenons à tout le moins le temps de réfléchir pour ne pas mentir au contribuable.

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. C'est ce qu'on fait.

M. Dominique Perben. N'allez pas donner une information erronée au ministre, monsieur le rapporteur : ce n'est pas visible sur la feuille d'impôt !

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. Il faut que cela le soit.

M. Gilles Carrez. Mais notre amendement a été refusé par la commission des finances ! Bravo, la démocratie !

M. Dominique Perben. Ce n'est pas dans le texte. Nous avons déposé un amendement.

J'ajoute, monsieur le ministre, que cet article 57 n'a pas nécessairement sa place dans ce projet de loi. Je suis pour ma part convaincu qu'il la trouverait bien mieux dans une loi de finances, ce qui vous donnerait tout loisir de mener le travail de concertation, de discussion et d'approfondissement nécessaire. En fait, pardonnez-moi l'expression, l'article 57 pollue votre texte en venant traiter d'un autre sujet qui pose des problèmes techniques et politiques particuliers. Permettez-moi de vous répéter ce conseil - après tout, l'opposition, elle aussi, peut conseiller : il aurait davantage sa place dans une loi de finances.

Telles sont, monsieur le ministre, les quelques remarques que je voulais faire dans le cadre de la discussion générale. Nous aurons encore à discuter de tel ou tel article. Comme vous l'avez compris, le groupe du RPR aborde ce débat dans un esprit constructif. Je souhaite que celui-ci vous permette, ainsi qu'à votre majorité, de faire preuve d'ouverture à l'égard de nos positions. Si tel était le cas, notre groupe adopterait un comportement positif. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. Michel Vaxès.

M. Michel Vaxès. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale dont nous débattons aujourd'hui est indissociable de celui relatif à l'aménagement du territoire, qui sera soumis mardi au vote de notre assemblée, auquel s'ajoutera le projet de réforme de la fiscalité locale.

Ces trois projets sont de nature à modifier en profondeur les actuels rapports entre les collectivités territoriales et l'Etat entre les collectivités territoriales elles-mêmes ainsi qu'entre ces collectivités et les citoyens, dans un contexte national et européen en pleine évolution.

L'organisation du territoire est une grande question de société.

Les structures de la République sont nées de siècles de luttes pour la démocratie et le contrôle citoyen des décisions du pouvoir central. Elles ont contribué à briser l'autoritarisme féodal, à libérer les structures économiques et à créer les bases communales et départementales de l'exercice d'un pouvoir démocratique et social qui s'est élargi au fil des décennies. Alexis de Tocqueville en définissait ainsi l'esprit : « La commune est à la liberté ce que l'école est à la science ; elle la met à la portée du peuple. »

Au moment où le mouvement de la société place la démocratie et la citoyenneté au cœur de nouvelles avancées, la commune serait-elle dépassée ou réduite à n'exercer que des compétences de très immédiate proximité ? A l'évidence non, sauf si une volonté politique visait à assujettir les sociétés et les territoires aux intérêts des marchés financiers ou résistait mal à leur considérable pression.

Certes, aujourd'hui, les besoins des populations ont évolué, les conditions de la production économique ont changé, les déséquilibres entre territoires sont une réalité quand 25% des communes comptent moins de 200 habitants contre 12% au siècle dernier. Enfin, les questions de démocratie directe, de participation des citoyens se posent en termes renouvelés.

Tout cela a contribué à faire grandir le besoin de coopération dans ses formes traditionnelles, c'est-à-dire intercommunales, mais également dans des formes nouvelles, entre bassins d'emplois, entre départements, entre régions, entre pays.

S'il y a en France plus de 36 000 communes, on y compte également plus de 1 800 établissements publics de coopération intercommunale aux formes juridiques différentes. C'est dire combien la coopération intercommunale est une réalité.

Ces coopérations, aussi nombreuses que diverses, se sont décidées, construites et réalisées en fonction de chaque situation, de chaque besoin nouveau émergent. Les communes ont su s'adapter.

Ces coopérations donnent-elles complète satisfaction, remplissent-elles totalement leurs objectifs ? Probablement pas ! Mais quelle est la véritable nature des obstacles qu'elles rencontrent ? Sont-ils principalement de nature juridique ? Je ne le crois pas, et nous le savons tous ici, sur tous les bancs de cette assemblée. Ce qui entrave leur développement, ce sont d'abord les capacités financières de chacune d'entre elles, leur endettement, les charges qui pèsent sur leur budget, l'insuffisance de leur personnel et, parfois même, la tutelle qui fait obstacle à la mise en œuvre de leurs projets.

Dans une certaine mesure, le bilan de l'application de la loi de février 1992 en témoigne. Il est vrai que près de la moitié des communes, représentant 31 700 000 habitants, sont associées dans un établissement public à fiscalité propre, mais ces chiffres ne doivent pourtant pas masquer le fait que cette évolution s'est pour l'essentiel réalisée dans des structures de petite dimension et, d'un point de vue géographique, de façon très déséquilibrée. Ce sont surtout les communautés de communes qui se sont développées. On en compte aujourd'hui environ 1 600 alors que les communautés de villes à taxe professionnelle unique se comptent sur les doigts d'une seule main.

Ce développement inégal est à rapprocher des difficultés financières majeures que connaissent la grande majorité des communes françaises.

De nombreux regroupements se sont réalisés sur la défensive pour se protéger du pire – le puissant voisin ou l'opposant politique, et dans tous les cas, la perte de la souveraineté –, sans véritable volonté de transférer des compétences, avec l'objectif parfois de réaliser un meilleur partage de la taxe professionnelle entre communes voisines, mais, pour l'essentiel, dans le but de ne pas laisser s'échapper l'aubaine des incitations financières de l'Etat.

Pour s'en convaincre, il suffit de prendre connaissance des statuts et règlements intérieurs que ces structures se sont donnés.

Les modes de fonctionnement qu'elles ont librement décidés, souvent d'ailleurs en contradiction avec l'esprit de la loi de 1992, témoignent d'une grande détermination à défendre la libre administration des collectivités dans le respect des droits de leurs conseils municipaux respectifs.

C'est à ce constat, que vous qualifiez vous-même de relatif échec, notamment en milieu urbain, que votre projet de loi, monsieur le ministre, entend s'attaquer.

Son objectif est de prendre en compte la réalité des concentrations urbaines, de favoriser l'émergence de grandes métropoles, sans oublier le monde rural, et de créer les conditions d'un développement harmonieux de l'intercommunalité sur un territoire marqué par de fortes disparités entre régions, entre départements, entre communes.

Dans cet esprit, vous créez deux nouveaux établissements publics de coopération intercommunale à vocation essentiellement urbaine : la communauté d'agglomération de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave avec une commune centre d'au moins 15 000 habitants, et la communauté urbaine de plus de 500 000 habitants. Par ces moyens et les incitations financières qui les accompagnent, vous voulez créer de meilleures conditions pour affronter les conséquences de la crise urbaine.

Nous serions tentés de dire « chiche » si cette ambition était portée par une volonté partagée d'établir de vrais partenariats, de vraies solidarités nourries de moyens financiers nouveaux et pérennes permettant à ces communes et à leurs établissements publics de mieux répondre aux besoins de leur population, car la coopération n'a de sens que si elle permet d'atteindre cet objectif. Votre loi, en l'état, le permettra-t-elle ?

Je n'entrerai pas dans le détail des dispositions contenues dans votre texte, nous aurons l'occasion de le faire lors de l'examen des articles. Je me bornerai à soulever quelques aspects du projet qui nous posent de réels problèmes : les conditions contraignantes dans lesquelles vont se constituer, se transformer ou s'élargir certaines communautés urbaines et certaines communautés d'agglomération, et les conditions dans lesquelles vont s'opérer les transferts de compétences et se décider la mise en place de la taxe professionnelle unique.

Dans l'état actuel du projet, les communes se trouveront dans les faits, sans l'avoir toutes véritablement choisi, dessaisies de l'essentiel de leurs prérogatives, sans être assurées que leurs compétences transférées seront exercées dans le strict respect du suffrage universel tel qu'il s'est exprimé à l'occasion des élections municipales sur la base d'orientations et de programmes clairement affichés et majoritairement soutenus par les citoyens de ces collectivités territoriales.

C'est tellement vrai que, pour un grand nombre d'élus locaux, ces nouvelles structures posent en filigrane la question du sort réservé à très court terme aux institu-

tions existantes, particulièrement à la commune et au département, sur lequel votre projet reste particulièrement discret.

Au-delà des incitations financières et fiscales dont nous connaissons les effets aléatoires et pervers et le caractère souvent conjoncturel, nos préoccupations tiennent aussi aux conditions financières dans lesquelles vont s'exercer les compétences importantes des établissements publics de coopération intercommunale. Permettront-elles de mieux répondre aux besoins de leurs populations en impulsant en nombre et en qualité de nouveaux projets intercommunaux ou, au contraire, seront-elles le moyen de mieux partager leurs misères ?

On oppose souvent communes dites riches et communes réellement pauvres. Sans doute existe-t-il quelquefois des disparités importantes à réduire, mais ces quelques exemples suffisent-ils à éluder la vraie question : la réforme de la fiscalité locale, la forte augmentation des dotations de l'Etat pour un véritable essor de la démocratie, de la justice sociale et des services publics locaux, financé, par exemple, par une taxation des revenus financiers et l'élargissement de l'assiette de la taxe professionnelle.

Impulser avec audace les coopérations intercommunales, comme nous le souhaitons avec beaucoup de conviction, exige des moyens. Il faut avoir le courage d'aller les chercher là où ils sont, comme il faut avoir le courage d'appeler à l'intervention populaire, de mettre les citoyens en mouvement, pour faire contrepoids aux formidables pressions qui, dans l'autre sens, refusent que se concrétisent de véritables solidarités de nature à réduire les fractures sociales.

Je ne vous cacherai pas, monsieur le ministre, que nous ne sentons pas suffisamment encore le souffle de cette détermination dans votre projet.

De la même façon que la construction de l'Europe doit se faire dans le respect des spécificités nationales, l'intercommunalité n'a de chance de s'épanouir vraiment que si elle est nourrie de la volonté des conseils municipaux des communes qui auront choisi de la développer et si elle reste placée sous la vigilance constante des populations qu'elle doit servir.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. C'est vrai !

M. Michel Vaxès. Sans doute faut-il aussi donner le coup de pouce qui les incitera à mieux prendre en compte l'intérêt général. L'Etat doit en être le garant. Il le peut par des initiatives financières et juridiques positives, mais probablement pas par des mesures administratives contraignantes.

L'intérêt général, c'est l'intérêt de notre peuple, et ce n'est que par une meilleure réponse à ses besoins que se jugera la qualité du dispositif législatif relatif à l'organisation administrative de la France.

Nous sommes convaincus que la décentralisation doit être confirmée et poursuivie. Nous souhaitons que les collectivités locales, et particulièrement les communes, disposent des moyens financiers supplémentaires correspondant à leurs nouvelles compétences et aux nombreuses coopérations qu'elles souhaitent développer, au rôle qu'elles peuvent jouer pour contribuer à la relance de la consommation et de l'investissement en faveur de la croissance et de l'emploi.

L'intervention de mon ami Jean Vila sera consacrée à ces aspects. C'est pourquoi je ne développerai pas plus au fond les propositions que nous formulons dans le domaine financier et fiscal. Il en est de même pour ce

qui concerne nos préoccupations quant à l'application de ce projet en Ile-de-France. Mon amie Muguette Jacquaint versera au débat nos réflexions à ce sujet.

Pour conclure, si le projet de loi, en son état actuel, ne répond pas encore à la démarche qui est la nôtre, nous ne sommes pas moins animés d'une volonté constructive. Elle nous a conduits à déposer des amendements permettant une évolution dans le sens de ce que nous croyons nécessaire pour assurer un développement important des coopérations intercommunales utiles.

Nous souhaitons que le riche débat qui va s'engager dans les heures et les jours à venir permette de favoriser l'épanouissement de l'intercommunalité dans le respect du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales pour une meilleure réponse aux besoins de leurs populations. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. Marc-Philippe Daubresse.

M. Marc-Philippe Daubresse. Monsieur le ministre, l'UDF a toujours été le parti de la décentralisation. C'est donc rempli d'espoir que notre groupe avait accueilli l'annonce par le Gouvernement de la mise en chantier d'une réforme de la décentralisation qui devait se concrétiser par trois projets de loi complémentaires : celui de Mme Voynet dont nous venons de terminer la discussion mais que nous n'avons pas encore voté, celui que vous nous proposez aujourd'hui et celui qui doit arriver ultérieurement sous la signature de M. Zuccarelli.

Nous connaissons vos positions et vos convictions sur la République et la pratique de la démocratie, et nous savions d'emblée que vous ne choisiriez pas la voie révolutionnaire.

Inutile de rêver au grand soir qui aurait marqué l'acte II de la grande réforme de la décentralisation, avec la suppression de plusieurs niveaux, la mise en œuvre de nouveaux systèmes fiscaux permettant une réelle péréquation financière au bénéfice des territoires les plus démunis, la décentralisation effective des compétences et des ressources de l'Etat vers les collectivités locales et les établissements publics intercommunaux, mais nous pouvions au moins attendre de votre part une réforme sérieuse qui aurait tenté de répondre aux préoccupations des élus locaux, que vous connaissez bien pour avoir été si longtemps maire de Belfort, ces élus qui ne peuvent plus gérer leurs problèmes comme il y a vingt ans, et qui se débattent chaque jour face à un système de moins en moins efficace, de plus en plus complexe et de moins en moins transparent dans sa pratique démocratique.

Inutile donc de vous cacher notre déception profonde quand vous nous présentez une réforme inachevée qui s'arrête au milieu du gué, et dont la mise en application ne fera que renforcer la complexité et l'absurdité de la situation actuelle.

Le texte qui vient aujourd'hui en discussion révèle, en effet, une grave erreur en termes de méthode et une mauvaise analyse en termes de contenu.

En termes de méthode, et au-delà des intentions louables, comment comprendre la logique de la démarche du Gouvernement, qui saucissonne une même réforme en trois projets de loi dont l'inspiration, la clarté et la pertinence sont loin d'être complémentaires, on l'a vu ces jours derniers à l'Assemblée.

Comment comprendre que le Parlement commence par examiner le projet Voynet qui, reconnaissez-le, devrait être la conséquence et non le préalable du vôtre dans

l'organisation territoriale ? La meilleure preuve en est que, sans cesse, en commission et en séance, nous n'avons cessé de faire référence à la discussion que nous entamons aujourd'hui. Nous avons dû différer certains amendements parce qu'ils étaient prématurés !

Avouez qu'il est pour le moins difficile de légiférer dans des conditions pareilles. Tout cela laisse une impression de précipitation, d'incohérence et d'inorganisation qui laisse perplexes une majorité d'élus dans ce pays.

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. Vous exagérez, et c'est dommage !

M. Marc-Philippe Daubresse. Comment comprendre que vous ayez choisi de complexifier encore nos structures intercommunales en ajoutant un nouveau modèle, les communautés d'agglomération, qui viennent en concurrence directe avec les communautés de communes de la loi de 1992,...

Plusieurs députés du groupe socialiste. Mais non !

M. Marc-Philippe Daubresse. ... c'est-à-dire, bien que le rapporteur dise le contraire, en tentant d'opposer la France urbaine à la France rurale. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. Jacques Fleury. Fantasmés !

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. C'est une mauvaise lecture !

M. Marc-Philippe Daubresse. En termes de contenu, on trouve, certes, dans votre projet des dispositions louables, pour rationaliser, rendre plus transparentes les règles d'organisation et de gestion des EPCI, Dominique Perben y a fait allusion, et le précédent gouvernement y a travaillé. Nous souscrivons à ces dispositions et vous avez d'ailleurs pu remarquer qu'elles n'ont guère suscité d'amendements ou de remises en cause profondes.

Mais ces intentions ne se traduisent dans les faits ni par des changements spectaculaires ni par des moyens adaptés. Au demeurant, tous les élus locaux, de droite, de gauche et du centre, attendaient de votre projet de loi qu'il réponde à quatre orientations fondamentales : simplifier, clarifier les compétences, décentraliser les moyens, permettre l'expérimentation au niveau local.

Sur la simplification des niveaux administratifs, pourquoi restez-vous au milieu du gué ? Pourquoi vouloir doter les nouvelles communautés d'agglomération de compétences importantes - le développement économique, la politique de la ville, l'habitat, l'aménagement de l'espace - et ne pas poser clairement le problème du nombre et de l'empilement des niveaux de décentralisation ?

Si tout ce que vous proposez est adopté, pouvez-vous nous expliquer à quoi servira demain un conseiller général dans une grande agglomération qui, de surcroît, aura la possibilité de contractualiser directement avec l'Etat ?

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. C'est une vraie question !

M. Marc-Philippe Daubresse. Si vous voulez supprimer à terme les départements, il convient de le dire ici plutôt que d'avancer masqué et de manière insidieuse.

Admettez avec nous que tout cela fait désordre, un désordre qui atteint son comble dans la gauche plurielle, lorsque Bernard Roman, ici présent, député socialiste du Nord, fait voter en commission des lois un amendement sur l'élection des conseils de communauté au suffrage

universel, contre votre avis et contre celui du rapporteur, sachant que cette mesure aboutira de fait, vous le reconnaissez vous-même, à remettre en cause l'existence des départements et à poser le problème de celle des communes ?

Pourquoi restez-vous au milieu du gué en incitant les territoires urbains à se regrouper dans une communauté d'agglomération mais en omettant d'offrir la même possibilité aux communautés de communes, colonne vertébrale des pays en zone rurale ?

Pourquoi un territoire rural percevrait 110 francs de DGF et un territoire urbain 250 francs ?

Pourquoi avoir fixé un seuil de 50 000 habitants autour d'une ville centre de 15 000 habitants – un seuil de plus ! On avait déjà un seuil de 20 000 dans l'ancienne loi relative au cumul des mandats – et aucun seuil pour les communautés de communes en zone rurale ?

C'est tout cela que M. Balligand, député socialiste de l'Aisne, appelle « un aménagement du territoire à deux vitesses ».

Pourquoi supprimer districts et communautés de villes et maintenir SIVOM et communautés de communes ?

Pourquoi accepter la création de nouvelles communautés urbaines sur le modèle des communautés d'agglomération, et laisser les anciennes fonctionner sur un modèle différent ?

La vérité, c'est que vous n'avez pas pu ou pas voulu choisir, et qu'au lieu de simplifier, vous avez ajouté quelques tuyaux supplémentaires à l'usine à gaz de la fausse décentralisation.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Très bien !

M. Marc-Philippe Daubresse. Sur la clarification des compétences entre région, département, agglomération, pays et SIVOM, vous étiez très attendu et, là encore, la montagne a accouché d'une souris. Si votre volonté était de ne vous attaquer ni à la région, ni au département, ni à l'agglomération, était-il donc si difficile de rendre leurs compétences respectives exclusives et complémentaires, plutôt que de renforcer leur concurrence ?

Un seul exemple, le développement économique. Il sera toujours demain l'apanage de la région, mais il pourra susciter des intérêts dans le département. L'agglomération pourra aussi s'en occuper, sans pour cela faire obstacle à une action des communes. Dans ma région du Nord, pour l'implantation de Toyota, il a fallu quatre ans pour réussir le parcours du combattant. En Belgique, dans les mêmes conditions, il faut six mois pour être efficace.

Sur la décentralisation des moyens, nous attendons là aussi une réelle réforme, car l'enjeu fondamental, si nous voulons être efficaces demain, n'est pas de savoir si le département doit « piquer » des compétences à l'agglomération ou si la commune doit en céder à la communauté. Le véritable enjeu est de savoir si l'Etat veut, oui ou non, décentraliser les compétences qui ne sont pas de son ressort, c'est-à-dire se concentrer sur ses pouvoirs régaliens et laisser de côté tout ce qui doit faire l'objet d'une action de proximité. Pas de réponse dans ce texte.

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. Heureusement qu'il y a la décentralisation.

M. Marc-Philippe Daubresse. La décentralisation, vous le savez bien, ne va pas assez loin aujourd'hui.

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. A l'époque, vos amis n'en voulaient pas.

M. Marc-Philippe Daubresse. Et, au contraire, on assiste à quelques tentatives de recentralisation, par le biais de pouvoirs supplémentaires donnés aux préfets, ce dont nous nous serions bien passés. Dominique Perben y a fait également allusion.

Mais, nous direz-vous, vous avez initié, dans ce texte, une vraie réforme fiscale de l'intercommunalité. Parlons-en ! On y trouve des dispositions fiscales d'une infinie complexité,...

M. Gérard Saumade. Mais non !

M. Marc-Philippe Daubresse. ... totalement incompréhensibles pour des élus locaux moyens...

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. Oh, non !

M. Marc-Philippe Daubresse. ... et qui ont amené les quelques grands fiscalistes qui siègent sur nos bancs, dans tous les rangs, à des remarques plutôt amères. Il suffit de lire le rapport de la commission des finances pour s'en convaincre. Car enfin, que constatons-nous ? Une réelle dispersion des systèmes fiscaux, sans volonté d'unification, avec la création favorisée d'une taxe professionnelle d'agglomération et le retour à l'empilement des taxes avec la fiscalité mixte. Théoriquement, celle-ci est souhaitable, s'il s'agit d'équilibrer les comptes. Mais pratiquement, et vous le savez bien, elle aboutira à des taxes très inégalement réparties sur notre territoire et, on y a aussi fait allusion tout à l'heure, elle aura des effets à la marge, notamment sur les grandes communautés urbaines, qui sont loin d'être négligeables. S'agissant de la péréquation des ressources, là encore, nous restons sur notre faim et nous en resterons là tant qu'il n'y aura pas eu dans notre pays cette profonde réforme des bases d'imposition qui se fait attendre depuis des années, qui était souhaitée sur tous les bancs de cette assemblée...

M. Bernard Roman. Sur tous les bancs, c'est vite dit !

M. Marc-Philippe Daubresse. ... et que nous attendons avec impatience pour voir quelle en sera l'inspiration. La réforme des bases d'imposition, à ma connaissance, est souhaitée par tout le monde parce que l'on ne peut pas rester dans le système profondément injuste que nous connaissons depuis au moins une vingtaine d'années.

Comment ne pas comprendre que vous vous apprêtez aussi à financer une bonne partie de la DGF des nouvelles communautés d'agglomérations en aspirant les ressources des autres structures intercommunales existantes, alors qu'il aurait été plus sage, et plus conforme à l'esprit de la décentralisation, de laisser le comité des finances locales assurer les équilibres nécessaires et faire les choix de priorité. Je ne m'étendrai pas sur le problème de la région parisienne...

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. C'est dommage, c'est de la péréquation, ça !

M. Marc-Philippe Daubresse. ... d'autres orateurs de mon groupe vont le faire, mais si nous sommes, sur le fond, comme nous l'avons montré à l'occasion de la réforme de la dotation de solidarité urbaine, fortement favorables à la péréquation...

M. Gérard Gouzes. Ah !

M. Marc-Philippe Daubresse. ... reconnaissez que, sur la forme, il y a de quoi se poser des questions : c'est l'avant-veille que l'on prévient les élus du véritable racket qu'ils auront à subir.

M. Laurent Cathala. Scandaleux !

M. Gérard Gouzes. Vous cherchez un prétexte, un alibi.

M. le président. Concluez, monsieur Daubresse.

M. Marc-Philippe Daubresse. Je conclus, monsieur le président. Je conclus en regrettant également que l'on n'ait pas favorisé le droit à l'expérimentation. Pierre Méhaignerie présentera d'ailleurs dans quelques mois une proposition de réforme en ce sens, pour répondre au souhait de tous les élus locaux.

Monsieur le ministre, vous l'avez compris, nous ne sommes pas très favorables à la philosophie générale de ce texte, même si nous reconnaissons que beaucoup de problèmes sérieux y sont posés.

Georges Pompidou dit non pas dans un discours politique, mais dans son *Anthologie de la poésie française* que, « à vouloir sculpter dans le marbre, on en oublie le vent ». Je ne vous ai pas caché que nous nous opposerions à votre texte s'il restait sculpté dans le marbre, mais nous espérons encore que dans son examen vous tiendrez compte du vent de la diversité qui souffle de nos villes et de nos villages. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance, du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. le président. Mes chers collègues, je vous rappelle que la discussion générale est programmée pour une durée de quatre heures trente. Je vous demande donc de respecter strictement votre temps de parole pour que le débat se poursuive dans de bonnes conditions.

La parole est à M. Michel Crépeau.

M. Michel Crépeau. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, un texte sur l'intercommunalité était assurément nécessaire. Je ne vous surprendrai pas en vous disant que le groupe RCV dans son ensemble, et les radicaux de gauche en particulier, abordent ce débat avec un préjugé favorable. Sous réserve, bien entendu, qu'un certain nombre de précisions soient apportées.

Je parle ici avec mon expérience de président d'une communauté de villes. Les structures de ce type sont très peu nombreuses. Cela ne veut pas dire qu'elles aient mal fonctionné, bien au contraire. Je note d'ailleurs avec plaisir que les communautés d'agglomération, qui vont devenir en quelque sorte le système de droit commun, sont, à fort peu de chose près, le calque des communautés de villes. Peut-être le système s'élargira-t-il avec ce changement d'étiquette qui recouvre, au fond, le même contenu - même s'il existe certaines nuances qui ne m'ont pas échappé.

Je crois qu'on va dans le bon sens, et ce pour quatre séries de raisons.

Il y a d'abord la nécessité de simplifier tout ça. Aujourd'hui, il faut au moins être agrégé de droit public pour pouvoir expliquer, sans note, ce que sont les syndicats de communes, les SIVOM, les SIVV, etc.

Des structures analogues, il y en a toute une liste à laquelle on vient d'ajouter les pays. Cela clarifiera les choses! (*Sourires.*) Certains pensent même, d'ailleurs, qu'on simplifiera le système par l'élection au suffrage universel des représentants des communes dans les conseils des communautés d'agglomération. Je vous laisse imaginer la pagaille! C'est le type même de la fausse bonne idée. Dans ma communauté de villes, il y a dix-huit communes, dont La Rochelle, qui fait la moitié de la population. J'ai veillé à ce que tous les maires des petites communes soient vice-présidents et à ce que chaque commune ait au moins deux délégués. Avec l'élection au

suffrage universel, mon cher Roman, il faudra bien que tout le monde soit mis sur le même plan, avec une représentation égale.

Mme Nicole Bricq. Eh oui!

M. Michel Crépeau. Et si l'on compte un élu pour 500 habitants, par exemple, La Rochelle sera majoritaire à elle toute seule avec 140 élus. Belle démocratie en effet!

En outre, comme vous avez fait passer le plus beau des amendements à la loi sur le cumul des mandats, prévoyant que le maire de la ville chef-lieu ne peut pas être en même temps le président d'une structure intercommunale,...

M. Bernard Roman. Non! Non! C'est faux!

M. Michel Crépeau. ... je peux vous dire que les cou-teaux seront tirés. Déjà aujourd'hui, dès que je tourne le dos, ils sont prêts à sortir.

M. Marc-Philippe Daubresse. C'est la gauche plurielle...

M. Bernard Roman. Ce que vous dites est faux, monsieur Crépeau.

M. Charles Cova. Mais laissez-le parler!

M. Michel Crépeau. Dans toute organisation, même démocratique, il me paraît tout à fait indispensable qu'il y ait un patron. Sinon, c'est de la démagogie, et ça ne marche pas, c'est clair.

M. Bernard Roman. C'est le seul cas de cumul que nous ayons accepté, au contraire!

M. le président. Monsieur Roman! S'il vous plaît!

M. Michel Crépeau. Deuxièmement, il faut une plus grande liberté. Sur ce point, j'entends toujours le même refrain: l'intercommunalité, c'est une atteinte à la liberté des petites communes. Mais ce n'est pas vrai, mes chers amis! C'est quoi, être libre? C'est avoir le savoir - c'est-à-dire la compétence technique et juridique - et c'est avoir le pouvoir, c'est-à-dire les moyens de financement. Nous sommes dans une société où, précisément, les maires des petites communes sont complètement démunis face à la complexité technique. Ils sont obligés de s'en remettre aux services de l'équipement, ou pire, aux troupes de MM. Messier, Mestrallet ou Bouygues pour gérer leur affaire. Quand vous êtes dans une structure suffisamment forte, vous pouvez, au contraire, gérer vos services en régie. C'est là que vous êtes effectivement libres. Autrement, vous ne l'êtes pas. Car plus on est fort et plus on est écouté. La politique, vous savez, ce n'est pas un sport pour enfants de chœur. On vaut toujours ce qu'on pèse.

M. Bernard Roman. Les enfants de chœur ne font pas de sport!

M. Michel Crépeau. Et présidant aux destinées d'un petit groupe parlementaire et d'un petit parti politique, j'en sais quelque chose.

Troisièmement, il faut harmoniser. N'opposons pas la ville à la campagne. Surtout pas!

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. Très bien.

M. Michel Crépeau. Dans ma communauté de villes, j'ai une ville-centre, j'ai des villes qui font entre 6 000 et 10 000 habitants, et puis j'ai neuf communes typiquement rurales. Et c'est la ville-centre qui prend sous son aile protectrice les petites communes en leur distribuant des moyens. Et ça se passe très bien.

On a justement des unités de vie qui répondent à deux problèmes fondamentaux. Le premier, c'est celui des charges de centralité qui pèsent sur les villes.

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. Très juste !

M. Michel Crépeau. Notre système permet une répartition équilibrée de ces charges, et cela est juste.

Le deuxième problème, qu'il ne faut pas oublier – et que semblent oublier ceux qui nous disent : la campagne, la campagne, la campagne ! la liberté, la liberté, la liberté ! – c'est que dans ces communes rurales vivent beaucoup de citoyens, qui veulent y trouver tous les services que l'on trouve en ville. Et la seule façon d'y parvenir, c'est précisément l'intercommunalité. (« Très bien ! » sur divers bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe socialiste.)

M. Jean-Pierre Balligand. Enfin quelqu'un qui le dit !

M. Michel Crépeau. Il faut simplifier, libérer, harmoniser. Il faut, enfin, financer. Et c'est ce qui me plaisait, moi, dans la communauté de villes. Les choses étaient très claires sur le plan fiscal : l'impôt sur les entreprises finançait le développement et les grands équipements collectifs ; l'impôt sur les ménages, qui revenait entièrement aux communes, finançait la vie de proximité. Voilà qui était clair et équilibré.

M. Marc-Philippe Daubresse. Maintenant, c'est fini !

M. Michel Crépeau. Bien sûr, ce système avait un défaut, aucun système n'est parfait, surtout en matière fiscale. C'est qu'avec une ressource unique, dès qu'on a une régression économique, on risque de se retrouver un peu à sec.

Mais il y avait aussi un très gros avantage – tout système a le sien –, à savoir une mutualisation du risque à l'intérieur de la collectivité. Moi, j'avais une usine Peugeot, que M. Calvet a eu la gentillesse de fermer, me mettant 3 600 personnes sur les bras. J'en ai une autre, de CIT-Alcatel, qui m'a mis 800 femmes sur les bras – j'ai battu le record de M. Clinton, et de très loin. (*Sourires*.) Eh bien, grâce à l'intercommunalité, tout le monde a retrouvé ses billes, puisqu'on a mutualisé le risque. C'est un avantage extrêmement important.

Cela dit, il y a un point sur lequel il faudrait peut-être me rassurer, monsieur le ministre. J'ai derrière moi une longue pratique de l'Etat, et je sais que l'Etat, surtout le ministère des finances, quand il peut gratter trois sous, il ne se fait jamais faute de le faire. J'ai créé ma communauté de villes parce qu'on m'avait assuré, dans une belle lettre, que je recevrai 250 francs par habitant. Résultat des courses, on m'a donné 125 francs. La moulinette du comité des finances locales était passée par là...

M. Gérard Voisin. Bien sûr !

M. Marc-Philippe Daubresse. Eh oui !

M. Michel Crépeau. Il y avait une masse à répartir, et comme il s'était constitué beaucoup de « communautés de communes » qui n'étaient ni plus ni moins que des holdings à DGF, on m'a maintenu à cette portion congrue de 125 francs, et cela depuis maintenant six ans.

M. Gérard Voisin. Et cela va être pire !

M. Michel Crépeau. Alors, quand vous me parlez de 250 francs...

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. Prenez !

M. Michel Crépeau. Bien sûr que je prends ! Mais j'espère que je les aurai, et qu'on ne réussira pas à me les amputer sous prétexte d'appliquer un coefficient d'intégration fiscale.

Votre texte, à mon avis, n'est pas assez clair, monsieur le ministre.

M. le ministre de l'intérieur. Là, il ne s'agit pas d'une belle lettre, mais d'une loi.

M. Michel Crépeau. Certes, mais je suis méfiant, chat échaudé craint l'eau froide. J'aimerais que vous me redissiez solennellement que j'aurai au moins mes 250 francs. Vous ne me contenterez qu'à peine, monsieur le ministre, mais vous savez combien nous sommes exigeants, surtout nous, les radicaux. (*Sourires*.) La communauté d'agglomération, elle aura en gros les mêmes compétences que la communauté urbaine mais, pour exercer les mêmes compétences, je recevrai, moi, 250 francs tandis que les communautés urbaines continueront de toucher 420 francs.

M. Gérard Voisin. Non, 500 francs !

M. Michel Crépeau. Est-ce cela, la justice, à laquelle les socialistes aspirent ? Je pose la question.

Quant à nos amis communistes, j'avoue que c'est la première fois que je les entends citer Alexis de Tocqueville à l'appui de leur argumentation.

M. Jean-Jacques Weber. Il fallait le faire !

M. Michel Crépeau. D'habitude, c'est M. Giscard d'Estaing, qui le cite. Alors je ne sais pas, chers collègues communistes, si vous irez jusqu'à citer Giscard d'Estaing ! En tout cas, ce n'est pas ce que je vous souhaite. (*Applaudissements et rires sur plusieurs bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Francis Delattre.

M. Francis Delattre. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la coopération intercommunale, qu'on nous présente chaque fois comme une avancée décisive, a toujours été vécue, par toutes les républiques, plutôt comme une nécessité que comme un enjeu de démocratie.

Les premières formes d'intercommunalité voient le jour dès 1837, puis trouvent un premier cadre légal dans une loi de 1890. Cela nous montre bien que la question de la coopération intercommunale est une très longue route et pas forcément un long fleuve tranquille.

Finalement, chaque gouvernement, à l'instar de Sisyphé, se croit obligé d'ajouter sa pierre à cet édifice de plus en plus baroque.

Depuis celle du 16 juillet 1971, pas moins de huit lois se sont succédé pour renforcer la coopération intercommunale, dont la dernière, qui date du 6 février 1992, crée la taxe professionnelle unique, la TPU, et la taxe professionnelle de zone. Le développement de l'intercommunalité semble être un éternel recommencement avec, finalement, monsieur le ministre, des résultats assez contrastés du point de vue de notre géographie territoriale.

Edifice baroque, l'intercommunalité l'est assurément avec la multiplication des communautés – de villes, de communes, urbaines –, les syndicats à vocation unique, à vocation multiple... Ce sont des myriades de structures qui se sont empilées les unes sur les autres, comme par sédimentation. Cet amoncellement de structures est devenu peu lisible pour le citoyen-contribuable et devient préjudiciable à la démocratie locale. Il conviendrait donc de simplifier, de rationaliser, de moderniser ce système, tant il entretient aujourd'hui l'irresponsabilité de ses principaux acteurs.

Cette fois-ci, le Gouvernement semble vouloir faire de ce projet la pierre angulaire de la coopération intercommunale avec, en clé de voûte, la taxe professionnelle

unique. Il apparaît toutefois difficile de réaliser une coopération intercommunale sans brider, d'une certaine manière, la libre administration des collectivités locales, et même sans contrarier la Constitution. L'adhésion à un groupement intercommunal doit donc être le résultat d'un processus volontaire et progressif.

Comment alors pousser au développement de l'intercommunalité sans remettre en cause l'autonomie des communes ? Eh bien, en faisant les choses sans le dire, et c'est un peu ce que vous nous proposez, monsieur le ministre.

Les hésitations sur le titre même de votre projet de loi sont révélatrices des incertitudes qui le caractérisent.

M. Jean-Pierre Balligand. Faux !

M. Francis Delattre. S'agit-il seulement d'une question d'organisation urbaine ? Cela aurait été le cas si le projet n'avait concerné que les communautés d'agglomération. Or, il se livre également à un sérieux « liftage » des autres groupements intercommunaux, notamment en ce qui concerne la fiscalité. Sont passés en revue, tour à tour, les districts - qui disparaissent -, les communautés de communes, les communautés urbaines antérieures et postérieures à la réforme, etc. S'agit-il d'une simplification ? Je ne le crois pas, vu le haut degré de technicité des mesures que vous nous proposez.

Les situations différentes que vous multipliez sous prétexte de dispositions transitoires sont des paravents qui masquent mal un projet bancal qui, surtout, ne choisit pas. Le tout est parachevé par la complexification des procédures et des structures.

Pourquoi, monsieur le ministre, parler de renforcement et nous proposer des dispositifs plus contraignants que la seule incitation, ou bien établir un encouragement tel que les groupements intercommunaux à vocation rurale sont aujourd'hui défavorisés ?

A notre avis, la proximité de ce texte avec celui concernant l'aménagement du territoire n'est pas un hasard. Le point commun à toutes ces dispositions, c'est l'instauration de la TPU pour toutes les structures intercommunales.

M. Jean-Pierre Balligand. Il a compris des choses, Delattre.

M. Francis Delattre. Les communes sont certes libres d'adhérer à un EPCL, mais elles ne sont pas libres de choisir leur régime de fiscalité propre.

Pour notre part, et c'est le premier point que je défendrai, ce projet ne semble pas totalement dénué d'arrière-pensées. Le bilan de l'intercommunalité est certes très mitigé. La coopération intercommunale a plutôt bien fonctionné en milieu rural, mais elle a subi un échec relatif en milieu urbain. Beaucoup de structures intercommunales ont vu le jour sous la forme de communauté de communes, et seulement cinq ont opté pour la communauté de villes.

Nous sommes désolés de faire ce constat, mais l'intercommunalité a bien fonctionné là où les structures avaient le choix de leur fiscalité. Si les communautés de villes, dont vous vous débarrassez aujourd'hui, n'ont pas marché, et nous sommes pourtant nombreux à avoir essayé de les mettre en place, c'est parce que la TPU était leur régime de droit commun. La TPU est donc aujourd'hui un régime minoritaire : seuls 6 % des EPCI à fiscalité propre l'ont adopté.

Si les grandes communautés urbaines fonctionnent bien, c'est essentiellement parce qu'elles pouvaient opter entre la TPU et la fiscalité additionnelle. La taxe

professionnelle de zone, où la mutualisation du produit fiscal ne porte que sur certaines fractions du territoire intercommunal, constitue une réponse plus adaptée aux besoins intercommunaux, et elle a d'ailleurs rencontré un vif succès.

Votre projet, monsieur le ministre, cible correctement les insuffisances de la coopération intercommunale pour les zones urbaines situées au-delà du rayonnement des grandes communautés urbaines à caractère régional, mais il bute sur les moyens intégrateurs.

Comme principal facteur d'intégration, vous avez choisi la TPU. Pour ce qui nous concerne, nous aurions préféré un choix plus judicieux du bloc des compétences obligatoires, un choix plus réaliste eu égard aux besoins ressentis par tous les élus locaux : élimination des déchets, qualité de l'eau, assainissement, qui relèvent de compétences plus ou moins optionnelles.

La taxe professionnelle représente 50 % des recettes fiscales locales. C'est l'impôt le plus dynamique ; son produit augmente de 6 % par an, alors que la progression des impôts supportés par les ménages n'est que de 2,5 %. Il est donc normal et légitime que les communes y regardent à deux fois avant de renoncer à cette recette, même si certaines compétences sont transférées aux groupements.

Votre projet pousse sans le dire à une solidarité fiscale entre communes à potentiel fiscal disparate que nombre d'élus locaux sont prêts à assumer.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. C'est une bonne chose !

M. Francis Delattre. Je suis de ceux qui ont fait voter le groupe UDF en faveur de la dotation de solidarité urbaine, contre l'avis de beaucoup de mes collègues.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. M. Delattre approuve donc la péréquation en région parisienne ! Bravo !

M. Francis Delattre. Cela a permis à l'époque au projet d'être adopté. Nous connaissons tous l'existence de situations disparates et nous sommes prêts à prendre nos responsabilités.

Mais il faut regarder la situation telle qu'elle est. Cette solidarité ne sera pas sans conséquences sur la pression fiscale pesant sur les entreprises, tant il est vrai qu'un tel processus conduira inévitablement vers une aggravation plutôt que vers un allègement de la pression fiscale. Par ailleurs, certaines communes verront leur taux de TP augmenter mécaniquement, ce qui les privera parfois du bénéfice d'années d'efforts de gestion destinés à offrir aux entreprises un taux de taxe professionnelle attractif.

En fait, les équilibres entre apports et retraits ne pourront être obtenus qu'après une négociation serrée sur les compétences dévolues à la communauté d'agglomération, étant précisé que le bloc de compétences obligatoires ne sera pas, de ce point de vue, le plus performant.

Mais votre projet ira encore plus loin si les amendements votés par la commission des lois sont adoptés par l'Assemblée. Ainsi sera créée une dotation de solidarité communautaire que le groupement sera obligé de verser aux communes déjà éligibles à la DSU ou à la DSR. Beaucoup de communes d'Ile-de-France seront pénalisées par l'aspect fortement péréquateur de cette mesure.

Et s'il est vrai, monsieur le ministre, que, statistiquement, le potentiel fiscal de nombre de communes d'Ile-de-France est légèrement supérieur à la moyenne nationale, il n'en demeure pas moins que l'acuité des problèmes qu'elles connaissent aujourd'hui exige plus un soutien que des coupes dans leurs ressources.

Nous soutenons, par contre, le principe d'une large incitation financière pour les groupements qui choisiront une fiscalité fortement intégrée, et le fait de ne pas étendre ces mesures aux autres groupements intercommunaux n'est pas juste. Cette incitation, cette « carotte » de la DGF est avant tout un encouragement à la marche forcée vers la TPU. Ce faisant, vous pénalisez les EPCI en général, et surtout ceux qui opteront pour la TPU, mais qui ne seront pas dans des communautés d'agglomération. Cette disposition est doublement discriminatoire. Le rapporteur, l'excellent M. Gouzes, l'a bien senti puisqu'il a fait adopter une DGF à 150 francs pour les communautés de communes à taxe professionnelle unique. C'est un progrès, et c'est probablement le contexte de Marmande qui l'a amené à réfléchir et à faire ces propositions de bon sens.

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. Je vous remercie !

M. Francis Delattre. Cette discrimination quant à la DGF, contraire au principe d'égalité, sera très favorable aux communautés de communes qui organisent le milieu rural. Même si ce projet de loi a vocation à favoriser la coopération intercommunale en milieu urbain, une politique équilibrée d'aménagement du territoire ne peut pénaliser à ce point le milieu rural.

En outre, aucune disposition n'est vraiment destinée à favoriser la coopération intercommunale dans ce maquis urbain qu'est l'Ile-de-France. Tout le monde le sait, la coopération intercommunale en Ile-de-France est totalement déficiente. Les départements qui la composent ont des aires assez artificielles. Le tissu urbain a peu de coupures naturelles et la détermination des zones de coopération ne peut être qu'empirique, d'autant que le concept de ville-centre est complètement dilué du fait de la juxtaposition de villes de 20 000 à 40 000 habitants en moyenne.

Mme Nicole Bricq. Ça dépend où !

M. Francis Delattre. Paris compte 2 millions d'habitants et Boulogne, qui vient juste après, en compte 100 000. Vous ne connaissez pas le contexte de la région parisienne, madame Bricq.

Mme Nicole Bricq. J'ai dit : « Ça dépend ! »

M. Francis Delattre. La région parisienne et sa banlieue sont une juxtaposition de villes moyennes. Il est difficile de dire où est le centre, quels sont les pôles d'attraction, car tout cela est artificiel. Il sera donc difficile de déterminer des aires de coopération. La coopération, quoique disparate et empirique, existe déjà, mais il faudra probablement une forte volonté politique.

Votre projet est rigide, monsieur le ministre. Vous imposez des seuils pour la création des communautés d'agglomération : 50 000 habitants autour d'une ville-centre de 15 000 habitants.

Mme Catherine Tasca, *présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*. C'est la réalité qui impose ces seuils !

M. Francis Delattre. J'ai dit que c'était irréaliste pour la région parisienne, mais cela l'est aussi pour nombre de situations en province.

On le voit, l'introduction de seuils conduit nécessairement à la rigidité. Cela correspond malheureusement à une constante de la législation dans ce pays, qui est toujours vue d'un bureau, et l'AMF a largement stigmatisé cette situation.

Une autre disposition est assez choquante : le rôle dévolu au préfet dans l'initiative de la création des communautés d'agglomération. Il est surprenant de laisser une telle initiative au représentant de l'Etat. Le préfet dessinerait donc le périmètre de la communauté d'agglomération et pourrait exercer une forte pression sur les communes rétives, sous prétexte d'assurer le principe de la continuité territoriale.

M. Jean-Jacques Weber. C'est vrai !

M. Francis Delattre. Je ne vois pas dans cette disposition, monsieur le ministre, le reflet exact de vos incantations décentralisatrices.

Le préfet ne peut légalement forcer ces communes à adhérer à une communauté d'agglomération ; il y va de la libre administration des collectivités locales. Mais la possibilité pour la commune de dire non sera très mince.

Non seulement l'initiative peut leur échapper, mais, surtout, l'absence de réponse de la commune concernée aurait valeur d'acceptation tacite. Pourtant, en droit français, « Qui ne dit mot ne consent pas », et cela est vrai en droit privé comme en droit public. Nous défendrons donc des amendements visant à revenir aux normes habituelles. Pour nous, coopérer veut d'abord dire s'engager, et il faut s'engager pour réussir.

Mais nous ne faisons pas que critiquer, nous présentons aussi des propositions.

Le groupe Démocratie libérale soutiendra une démarche équilibrée et cohérente pour redynamiser l'intercommunalité. Le développement de la coopération intercommunale est une nécessité mais il exige au préalable un véritable toilettage des responsabilités et des compétences de chaque niveau de l'administration locale.

Une nouvelle structure, fût-elle justifiée – et je pense que c'est le cas en milieu urbain – par les réalités de terrain, disposant d'une fiscalité propre et, à terme, de conseillers élus au suffrage universel direct constituera, qu'on le veuille ou non, un niveau supplémentaire d'administration territoriale, et accroîtra *de facto* la confusion dans l'exercice des responsabilités, notamment fiscales.

Il nous paraît urgent d'abandonner les archaïsmes des « quatre vieilles ». Il paraît qu'on les réforme depuis 1916, mais elles sont archaïques et dépassées, et tous les artifices masquent la lisibilité des responsabilités.

Nous devons réfléchir, et rapidement, à un impôt véritablement communal, avec des bases claires et modernes, à un impôt de coopération intercommunale, à un impôt départemental et à un impôt régional, en mettant chaque fois en regard les services rendus. Cette simple énumération nous conduira à réfléchir à la pertinence de la multiplication de nos structures territoriales.

Dans l'attente de cette mise à plat des responsabilités, le groupe Démocratie libérale proposera de supprimer les mécanismes contraignants du projet de loi, pour redonner sa pleine valeur à l'initiative, qui a toujours prévalu dans ce domaine.

Le problème politique majeur est simple, nous le sentons tous dans la discussion de ce projet de loi. On ne peut pas donner des attributions importantes, des moyens fiscaux puissants à une structure qui ne sera pas élue. Mais, d'un autre côté, on ne peut pas déposséder les communes ou les départements de leur rôle et de leur représentativité sans un véritable débat national.

Ce projet de loi, malheureusement, ne fait aucun choix. Il cultive au contraire les ambiguïtés déjà latentes de la coopération intercommunale. C'est pourquoi notre vote final dépendra largement, monsieur le ministre, des

réponses que vous apporterez à nos amendements. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Démocratie libérale et Indépendants, du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance.*)

M. le président. La parole est à M. Jacky Darne.

M. Jacky Darne. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai passé plusieurs heures à lire ce projet de loi et je crois pouvoir maintenant répondre à deux questions que je me posais avant cette lecture : une nouvelle loi sur l'intercommunalité est-elle nécessaire alors que nous en avons déjà tant ? Le contenu de cette loi va-t-il améliorer les choses ?

Les arguments en faveur de la nécessité d'une loi sont bien connus et ils ont été développés ce matin. Ils sont partagés par les acteurs de la vie locale, par les chefs d'entreprise, les partenaires sociaux et les chercheurs, et ils peuvent être regroupés en quatre familles.

Premièrement, l'organisation territoriale française est inutilement compliquée et coûteuse. Il y a trop de collectivités - communes, départements, régions - et l'on pourrait sans doute supprimer un niveau, voire deux.

Les communes sont trop petites et ne peuvent investir, elles ne disposent pas de moyens suffisants. Il faudrait sans doute, comme en Allemagne, diviser leur nombre par trois. Le coût de cette organisation est important du fait des négociations nécessaires, de la multiplication des équipements et de la concurrence inutile entre collectivités.

Deuxième famille de critiques : notre organisation est un frein à la mise en œuvre de politiques efficaces en matière économique et sociale. Nous n'arrivons pas à concevoir des politiques de développement correspondant à l'attente de nos interlocuteurs. Les groupes industriels, commerciaux ou de services attendent de nous une capacité de gestion foncière, la définition de schémas directeurs, des propositions d'aménagement. Mais nous ne pouvons pas répondre à leur attente parce que les collectivités ne disposent pas des capacités d'investissement nécessaires, et l'éclatement des centres de décision est tel qu'ils manquent d'interlocuteurs. Nous sommes donc défaillants en ce domaine.

Troisième série de raisons justifiant une loi : notre organisation territoriale est critiquable du point de vue de son fonctionnement démocratique ; on constate un enchevêtrement des compétences, un empilage des modes de financement, une insuffisance de transparence des modes de fonctionnement, en particulier des groupements, mais pas seulement. Tout cela ne favorise pas la compréhension du citoyen. Comment celui-ci s'y retrouverait-il dans nos institutions ? Il ne peut pas déterminer les responsabilités. Il faut donc bien réformer puisque la démocratie marche mal.

Quatrième famille de raisons : les relations entre l'Etat et les collectivités locales sont confuses, trop changeantes, et donc peu sûres. Les impôts locaux, sur lesquels repose théoriquement le financement des collectivités locales, sont assis sur des bases trop étroites ou trop contestées, et cette contestation augmente au fur et à mesure que progressent les cotisations.

Des réformes fiscales ont bien sûr été mises en œuvre, mais elles sont trop partielles et trop lentes, et chacun sait ce que nous avons dit sur la taxe d'habitation, la taxe foncière et la taxe professionnelle.

Du coup, le financement des collectivités locales dépend de plus en plus de l'Etat. D'un côté, cela est bien, car l'Etat peut assurer des solidarités entre les

collectivités, sans pour autant porter forcément atteinte à leur autonomie. Mais nous sommes dans un pays où les textes sont changeants et les engagements de l'Etat de courte durée. Les plans ne durent que quelques années, les financements sont donc incertains et il n'y a pas entre les collectivités et l'Etat un climat de confiance ou de sécurité suffisant.

Tout cela rend une loi nécessaire. Pourtant, on peut observer que les habitants sont attachés aux communes et aux maires, et personne ne critique la taille de sa propre commune. Même l'intercommunalité ne soulève pas de critiques au regard du fonctionnement démocratique parce qu'elle est conçue comme le prolongement de la commune. Et, finalement, alors même qu'ils sont élus au suffrage universel direct, le conseil général et le conseil régional sont moins connus de leurs habitants que la commune ou les groupements de communes.

M. Jean-Pierre Balligand. Très juste !

M. Jacky Darne. Il ne convient pas pour autant d'en changer forcément le mode de scrutin.

Par ailleurs, pourquoi élaborer une nouvelle loi alors que nous disposons déjà de trop d'outils ? La TPU existe et on peut la mettre en œuvre. Les districts ont quarante ans et ils ont donné de bons résultats. Rennes pratique l'intercommunalité et la TPU depuis très longtemps.

Pourquoi une nouvelle loi alors que les choses bougent ? 1992, ce n'est pas si vieux. Et si l'on remonte un peu dans le temps, on arrive en 1982, à la loi de décentralisation Defferre, puis en 1983-1984. Notre paysage n'a rien à voir avec ce qu'il était il y a seize ans. La décentralisation est passée par là, nos collectivités ont des pouvoirs et fonctionnent.

Les critiques formulées ne doivent donc pas passer par pertes et profits les immenses progrès réalisés par les gouvernements passés.

Pourtant, tout bien pesé, je crois cette loi indispensable, au moins pour deux raisons principales.

D'abord, pour des raisons sociales. Le risque majeur pour la société française, c'est l'éclatement de nos villes, l'éclatement urbain. La ségrégation urbaine existe plus que jamais, des ghettos se sont formés. L'intercommunalité ne suffit sans doute pas, en elle-même, à retrouver un équilibre. Pourtant, ce n'est pas avec un éclatement communal qu'on fera face à cette situation. Les pauvres sont de plus en plus concentrés dans des lieux et les riches dans d'autres. Il faut une politique d'agglomération qui permette de reconstruire de vraies villes, de vraies agglomérations, et l'intercommunalité est un point de passage nécessaire de cette politique. Je dis « point de passage » car je n'imagine pas que cette loi soit un aboutissement, il faudra aller plus loin ultérieurement.

Deuxième raison déterminante : la nécessité de définir une politique de développement économique. On ne peut pas construire des politiques urbaines de développement économique sur la base de l'éclatement d'aujourd'hui.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Très bien !

M. Jacky Darne. La TPU est un outil indispensable qui permettra d'éviter une concurrence entre les communes et d'apporter aux entreprises qui veulent s'implanter une réponse convenable.

Pour ces deux raisons, cette loi est indispensable. Elle marquera une étape décisive et positive dans notre construction institutionnelle...

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission des lois. C'est évident !

M. Jacky Darne. ... sans pour autant provoquer un bouleversement. Un orateur a dit qu'il ne fallait pas supprimer le département.

M. Gérard Gouzes, *rapporteur*. Il n'a qu'à déposer un amendement !

M. Jacky Darne. Mieux vaut procéder comme nous faisons depuis quinze ans, c'est-à-dire prouver le mouvement en marchant, en mettant en œuvre des politiques, en reconstruisant des agglomérations, en attirant des entreprises, en définissant des compétences. Peut-être, alors, l'agglomération, le département et la région fonctionneront-ils et s'articuleront-ils différemment. On constatera peut-être qu'un échelon est de trop, mais le fruit sera mûr, ce qui n'est pas tout à fait le cas aujourd'hui.

Mais cette loi, puisqu'il en faut une, répond-elle à ces attentes ?

La loi s'organise autour de plusieurs thèmes : la simplification, le périmètre, les compétences, la démocratie et la fiscalité.

C'est d'abord un grand progrès d'affirmer comme principe général, même si celui-ci souffre quelques défauts, qu'il y a trois niveaux : des communautés de communes jusqu'à 50 000 habitants, des communautés d'agglomération de 50 000 à 500 000 habitants et des communautés urbaines au-delà de 500 000 habitants. Cette simplification est cohérente au regard des fonctions urbaines.

Mais il est vrai qu'il faut tenir compte de l'existant et qu'il ne faut pas être trop contraignant, qu'il ne faut pas introduire une rigidité absolue en ce qui concerne les seuils. Il peut y avoir plus de 50 000 habitants sans qu'une communauté d'agglomération ait été constituée. Il faudra pourtant y tendre et il serait bon que nos 140 agglomérations fassent progressivement ce choix. En tout cas, la loi fixe un cadre clair ; aux collectivités de s'inscrire dans ce cadre.

La question du périmètre est importante. Elle n'est, à mon sens, pas complètement résolue parce que nous sommes en présence de deux approches naturellement contradictoires. La volonté d'autonomie communale est constamment affirmée : il ne faut pas contraindre, les communes doivent faire ce qu'elles veulent. Mais, dans le même temps, on insiste sur le fait que les plus riches ne doivent pas se mettre à l'écart et laisser les pauvres se débrouiller entre eux, ou que ceux qui sont moins défavorisés ne doivent pas se désolidariser de la commune vraiment défavorisée.

Il faut donc maintenir une autonomie communale, tout en assurant un certain équilibre. L'intervention du préfet et la règle de la majorité des deux tiers prévues par le projet de loi me semblent assez bien répondre à cette double nécessité. C'est un équilibre, bien sûr. On peut, certes, faire pencher le balancier du côté de l'autonomie au motif que deux tiers ne suffisent pas, ou du côté de la contrainte en donnant des instructions plus fermes aux préfets. Il n'en reste pas moins que le compromis me paraît plutôt bon. Je souhaite toutefois qu'une évolution soit possible pour le périmètre, car ce qui est vrai un jour ne l'est plus dix ou vingt ans après. Les commissions ont déposé des amendements en ce sens. En effet, les agglomérations bougent, les choses ne doivent donc pas être figées pour des décennies.

La deuxième série de dispositions concerne les compétences. On peut toujours discuter à l'infini sur leur caractère obligatoire ou facultatif. Parmi les compétences obligatoires figure ce qui est essentiel aujourd'hui, à savoir

l'économique et le social, la politique de la ville, le logement et tout ce qui permettra de construire une agglomération. Mais parallèlement, il faut bien que des services fonctionnels soient assurés : l'eau, l'assainissement, la collecte et le traitement des ordures ménagères, les équipements culturels ou sportifs. Pour ces domaines, on peut laisser un peu de choix aux communes. Ainsi, le fait qu'il y ait des contraintes, d'une part, et des compétences facultatives, d'autre part, constitue un bon équilibre. Cela dit nous proposerons des amendements pour aller un peu plus loin dans le choix laissé aux communes car dans des domaines comme l'eau, l'assainissement, la collecte ou le traitement des ordures ménagères, les réalités locales imposent une certaine souplesse.

Cela dit, je suis personnellement favorable à un peu de contrainte. J'ai entendu M. Perben dire que le texte était trop contraignant. Mais s'il n'y a aucune contrainte dans la loi, à quoi bon légiférer ? Ces groupements doivent avoir des compétences propres, sinon ils ne seront que des « pompes à sous ».

M. Bernard Roman. Bien sûr !

Mme Raymonde Le Texier. C'est la sagesse !

M. Jacky Darne. La troisième question importante est celle de la démocratie. Elle se présente sous deux aspects : la transparence des institutions et l'élection des délégués. Aujourd'hui, les groupements manquent de transparence, c'est vrai. Les délégués ne sont pas toujours des conseillers municipaux et les conseillers municipaux ne sont pas toujours informés de ce qui se fait dans le groupement. Le projet de loi comporte donc deux ou trois dispositions essentielles en la matière qui doivent permettre au conseil municipal de débattre, d'entendre les délégués, le président du groupement. Ce sont des pistes tout à fait positives, à commencer par le fait de prévoir que les délégués du groupement seront des conseillers municipaux.

M. Michel Crépeau. C'est le minimum !

M. Jacky Darne. La désignation des délégués suscite, elle, beaucoup plus de discussions. J'en profite au passage pour préciser qu'il y a toujours suffrage universel - je dis cela pour corriger ce que j'entends depuis ce matin. Mais le suffrage universel direct est réclamé par certains, alors que d'autres s'y opposent vertueusement. Notre collègue Crépeau, par exemple, l'a fait avec véhémence. Je tiens à lui dire que cela doit être l'objectif si les groupements assurent les compétences prévues dans la loi et ont des budgets dépassant largement ceux des communes. Vous citez l'exemple de La Rochelle, cher ami, permettez-moi d'évoquer celui de la communauté urbaine de Lyon que je connais mieux et dont les dépenses atteignent 5 000 francs par habitant alors que de nombreuses communes la composant gèrent un budget de 1 500 à 2 000 francs seulement par habitant. Or les représentants des communes sont élus au suffrage universel direct.

M. Bernard Roman. Très juste !

M. Michel Crépeau. Créez une collectivité locale !

M. Jacky Darne. Prévoir, à terme, que le mode d'élection corresponde à la gestion me paraît louable. Mais on ne peut pas tout faire en une fois et il ne faut pas mettre la charrue devant les bœufs. Aujourd'hui, les cas où les compétences sont d'une importance telle que cela justifierait le suffrage universel direct aux deux niveaux sont relativement peu nombreux.

M. le président. C'est votre conclusion, monsieur Darne ?

M. Jacky Darne. Je termine, monsieur le président !

Il faut rendre public ce qui est la pratique aujourd'hui. Lorsque vous établissez une liste pour les élections municipales, cher ami Crépeau, vous négociez avec vos partenaires politiques pour savoir qui siègera dans l'intercommunalité. La moindre des choses, me semble-t-il, serait, au moment des élections municipales, de désigner sur un même bulletin, de façon à éviter deux votes, ceux qui, parmi les élus, siègeraient au groupement.

M. Michel Crépeau. Je suis d'accord !

M. Bernard Roman. Ce serait un tout petit pas !

M. Jacky Darne. M. Crépeau acquiesce, j'en suis ravi. Cela présenterait deux avantages : d'une part, la transparence, car les habitants sauraient à quoi s'en tenir, d'autre part, on pourrait avoir un débat public sur le sujet.

M. Jean-Pierre Balligand. Le débat public portera sur l'intercommunalité !

M. le président. Monsieur Darne, je vous demande de conclure !

M. Jacky Darne. J'ai dépassé le temps qui m'était accordé, et j'en suis désolé. Je n'évoquerai donc pas la TPU ni les dispositions fiscales, mais je suis sûr que mes collègues sauront me relayer.

Monsieur le ministre, votre texte est bon et je suis sûr que, grâce à nos amendements, à l'issue de ce débat il sera encore meilleur. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.)*

M. le président. Mes chers collègues, je vous demande de vous souvenir, quels que soient les bancs sur lesquels vous siégez, qu'une minute fait soixante secondes.

La parole est à M. Gilles Carrez.

M. Gilles Carrez. Monsieur le ministre, votre projet de loi va dans la bonne direction. Il favorise, en la simplifiant, l'intercommunalité, notamment en milieu urbain, et va permettre de réduire les disparités de ressources fiscales, liées avant tout à l'inégale répartition de la taxe professionnelle.

Vous avez fait vôtres les principales orientations du projet de loi de Dominique Perben, et l'on ne peut que vous approuver. Aussi, je vais concentrer mon propos sur les aspects financiers et fiscaux de ce projet. Mais je voudrais, au préalable, faire deux observations de principe.

La première, c'est que, à la différence du projet de loi Perben, votre texte semble, au moins dans la forme, opposer le monde rural et le monde urbain pour privilégier ce dernier.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Mais non !

M. Gilles Carrez. C'est un sujet très sensible et je pense que, au cours du débat, vous devriez accepter les amendements que le groupe du Rassemblement pour la République vous proposera, pour essayer de gommer ou d'atténuer cette différenciation. En effet, c'est surtout un problème de forme.

Mme Nicole Bricq. Nos amendements sont meilleurs !

M. Gilles Carrez. La seconde différence avec le projet Perben, c'est que, pour l'Ile-de-France, vous faites une grave entorse au principe de la coopération communale librement consentie, au principe du volontariat. Alors que votre projet de loi a fait l'objet d'une très large concertation avec les élus locaux et leurs associations - c'est

d'ailleurs ce qui fait sa force - vous introduisez, de façon inexplicable, un dispositif de coercition pour l'Ile-de-France sans vous être livrés à la moindre concertation, sans avoir donné la moindre information, au mépris de toutes les pratiques en matière de démocratie locale.

M. Laurent Cathala. Et l'amendement Carrez à la LOV, un matin, à huit heures ?

M. Gilles Carrez. A l'heure où je vous parle, nous n'avons toujours pas la liste des communes concernées. Le comité d'élus où je siège et qui répartit le fonds de solidarité d'Ile-de-France n'a toujours pas été informé ni même convoqué. J'espère, monsieur le ministre, que votre sens du dialogue vous conduira à dissocier cette question, qui trouverait mieux sa place dans un autre cadre, par exemple une loi de finances. Ce n'est pas l'objectif d'une meilleure répartition qui nous sépare - nous le partageons -, c'est la méthode qui est préjudiciable à cet objectif.

Au plan fiscal, votre projet de loi vise à favoriser la mise en commun de la taxe professionnelle là où elle constitue une ressource importante, c'est-à-dire plutôt en milieu urbain. C'est un aspect qui me paraît aussi important que celui des compétences transférées aux établissements de regroupement. Je vais donc l'évoquer en posant la question suivante : la communauté d'agglomération, la communauté urbaine à taxe professionnelle unique, la communauté de communes à taxe professionnelle unique ou taxe professionnelle de zone sont-elles susceptibles de conduire à une meilleure répartition de la recette fiscale locale ?

L'état des lieux n'est pas encourageant. En effet, jusqu'à présent très peu de regroupements, notamment en milieu urbain, ont choisi le système de la taxe professionnelle unique - vous le disiez vous-même tout à l'heure, monsieur le ministre. Et n'oublions pas que les plus anciens, c'est-à-dire les syndicats d'agglomérations nouvelles, l'ont fait parce que cela a été imposé par l'Etat. En effet, partager la taxe professionnelle sur la base du volontariat exige beaucoup de grandeur d'âme et un grand sens de l'idéal républicain. Et pourtant, dans notre émiettement communal, après une décentralisation qui a transféré beaucoup de compétences aux collectivités locales, la répartition de plus en plus divergente de la taxe professionnelle devient de plus en plus insupportable. Elle conduit en effet à une double inégalité.

D'abord, une inégalité devant l'impôt local des ménages. Quand un ménage a la chance d'habiter une commune où les entreprises sont nombreuses, la taxe d'habitation et l'impôt foncier qu'il acquitte ont des chances d'être moins élevés qu'ailleurs.

Ensuite, une inégalité aussi devant la qualité et la diversité des services publics locaux qui risque d'aggraver l'exclusion, comme l'a souligné le Président de la République dans son récent discours de Rennes. Et ces inégalités se creusent rapidement parce que le système est cumulatif. Par exemple, en région parisienne, actuellement 80 % des demandes d'agrément de bureaux sont concentrées sur seulement une douzaine de communes. Or, dans ces communes, les bases de taxe professionnelle par habitant sont déjà de cinq à dix fois supérieures à la moyenne.

Face à de telles disparités, que le système fiscal actuel ne peut que creuser, la mise en œuvre de la taxe professionnelle d'agglomération sur un territoire qui correspond à un bassin d'habitat et d'emplois marque un progrès indiscutable. Mais plusieurs interrogations subsistent.

D'abord, l'étatisation de la taxe professionnelle, réforme engagée par votre collègue Dominique Strauss-Kahn, ne va-t-elle pas affaiblir les volontés de regroupement en taxe professionnelle unique ? Les avis sont aussi divergents que contradictoires et aussi contradictoires que catégoriques sur cette question. Je dirai pour ma part que la réponse est incertaine. En effet, il va subsister les deux tiers de la taxe professionnelle au titre de la base immobilier et équipement, dont la croissance est la plus dynamique. Mais nous ne sommes pas assurés que la suppression de la part salaire n'est pas la première étape de la disparition générale de la taxe professionnelle, demandée par beaucoup. Reste que des regroupements ont engagé des dépenses importantes pour accueillir des entreprises et se sentent lésés par la disparition d'un tiers de la taxe professionnelle. Ce sont eux qui alimentent les critiques à l'égard de votre projet, disant qu'il a été vidé de sa substance par la réforme de Bercy.

L'autre question, que je voudrais poser clairement, tient au volontariat des regroupements. Les communes les plus riches en taxe professionnelle ne vont-elles pas rester à l'écart du processus de regroupement ? Ou bien n'accepteront-elles que de se marier entre elles, pour conserver la manne de la taxe professionnelle ?

M. Jean-Pierre Balligand. Il y a même des spécialistes en Ile-de-France !

M. Gilles Carrez. La tentation est grande, mais je n'y succomberai pas, d'utiliser un peu de contrainte au-delà de l'incitation. C'est d'ailleurs un débat qui dépasse les clivages politiques. En effet, le maire d'une commune-centre, pauvre en taxe professionnelle et riche en charges de centralité est tout à fait prêt à accepter un dispositif un peu plus coercitif. Dans le cas inverse, il serait très réticent. Je connais des maires de gauche de villes-centres richement dotées en taxe professionnelle qui sont très inquiets des initiatives prises par tel ou tel de leurs amis parlementaires. Tous les cas de figure existent. Cela dit, à ce stade, je pense que vous avez raison de rester sur le principe du volontariat et de l'incitation. Mais si des blocages subsistent, il faudra bien un jour faire des entorses à la sacro-sainte règle de la coopération intercommunale librement consentie.

Mme Nicole Bricq. C'est vrai !

M. Gilles Carrez. Tous nos voisins européens l'ont fait, à un moment ou à un autre, au cours des trente dernières années. Je regrette d'ailleurs, monsieur le ministre, que dans ce cadre du volontariat, vous ayez exclu la possibilité d'enclaves au sein des regroupements, parce que les manœuvres d'encerclement permettent souvent, avec un peu de patience, d'arriver au résultat souhaité.

M. le ministre de l'intérieur. Tous les sièges ne réussissent pas ! *(Sourires.)*

M. Gilles Carrez. On finit par y arriver !

Par ailleurs, votre ambition affichée dans le projet de couvrir 40 % du territoire des agglomérations qui ne sont pas sous forme intercommunale et seulement 25 % en région parisienne par la taxe professionnelle unique est une ambition assez limitée. Est-ce à cause du principe du volontariat ou à cause de problèmes financiers ?

Dans la mesure où nous ne pourrions pas instaurer la taxe professionnelle unique rapidement sur une grande partie du territoire aggloméré, nous aurons toujours besoin de systèmes de péréquation. Et c'est là que la réforme de Bercy va gêner considérablement l'évolution que nous souhaitons tous. En effet, pour la financer,

l'Etat est en train de vider de sa substance le fonds de péréquation de la taxe professionnelle. Il a confisqué à son profit la cotisation minimale, la cotisation nationale de péréquation et, de surcroît, il fait financer les conséquences du pacte de croissance et de solidarité par ce même fonds. Nous n'avons donc plus d'argent sur celui-ci.

M. Jean-Pierre Balligand. Eh oui !

M. Gilles Carrez. Par ailleurs, vous devez être très vigilant, monsieur le ministre, quant aux effets de votre texte. Je crains qu'il n'y ait pas eu de simulation sur les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. Nous aurons absolument besoin de garder de l'argent pour alimenter la péréquation.

Cet exemple des impasses financières de votre projet doit susciter les plus grandes inquiétudes sur l'avenir du financement de l'intercommunalité et de la solidarité. J'en viens à me demander si, comme dans d'autres secteurs malheureusement, le Gouvernement ne nous a pas préparé là une nouvelle bombe à retardement. Vous comptez, par exemple, financer avec seulement 500 millions de francs par an, en plus de la DGF, les futures communautés d'agglomération, sur la base d'une moyenne de 250 francs par habitant. Vous vous rendez compte que c'est insuffisant et vous prévoyez aussitôt d'utiliser les fonds de la dotation de compensation à la taxe professionnelle. Mais savez-vous, monsieur le ministre, que des centaines de communes, et des communes pauvres, vont subir en 1999 une baisse d'ores et déjà fixée à 23 % de la dotation de compensation de la taxe professionnelle ? Il est donc évident qu'il sera absolument impossible de faire appel à cette ressource. Je suis persuadé pour ma part que dans deux ou trois ans le financement de l'intercommunalité, qui fonctionne à circuit fermé au sein de la DGF, ne pourra plus être bouclé et que nous serons obligés de procéder à une mise à plat.

M. Robert Poujade. Très juste !

M. Gilles Carrez. De ce fait, l'affichage noir sur blanc – c'est ce qui crée le malaise du monde rural – des 250 francs par habitant de DGF pour les communautés d'agglomération ne peut qu'être opposé aux 104 francs, en moyenne, qu'ont les communautés de communes.

Or la dotation globale de fonctionnement est à bout de souffle. L'an prochain, il faut en être conscient, la régularisation sera négative, c'est-à-dire que l'Etat reprendra près d'un milliard sur la DGF. Comment, dans ces conditions, espérer relever la dotation par habitant pour les communautés de communes ou les districts en voie de transformation en communauté de communes ?

Dès lors, monsieur le ministre, je vous demande instamment de plaider pour un abondement supplémentaire en faveur des communautés de communes. Cette inégalité de traitement vis-à-vis des communautés d'agglomération – 250 francs face à 104 francs – est en effet insupportable, et il n'y aura pas de solution du côté de la DGF.

Au-delà de la prime de 250 francs par habitant, incitation qui est la contrepartie du volontariat, vous acceptez, toujours pour favoriser la mise en œuvre de la taxe professionnelle unique, le principe de la fiscalité mixte. C'est une très bonne orientation, car les recettes de taxe professionnelle peuvent être très erratiques et varier considérablement d'une année sur l'autre. Il faut donc sécuriser les élus, mais il faut aussi éviter les dérapages fiscaux.

M. Pierre Méhaignerie. Très bien !

M. Gilles Carrez. L'intercommunalité est souvent critiquée, avec quelque raison il faut le reconnaître, à cause des frais généraux supplémentaires – duplication de structures et de personnels – qu'elle provoque. Elle devrait, au contraire, favoriser des économies d'échelle et un meilleur rapport coût/efficacité.

Je souscris donc à la rédaction du Gouvernement, qui encadre assez strictement le recours à la fiscalité sur les ménages et qui protège le contribuable. Il faudra, monsieur le ministre, que vous vous montriez très ferme à l'égard de votre majorité, qui a la hausse d'impôt facile : on l'a vu à l'occasion du débat sur la loi de finances pour 1999. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Malheureusement, mes chers collègues, c'est un constat que j'ai été conduit à faire.

Je souhaite également, monsieur le ministre, vous appeler à la vigilance sur la déliaison des taux à la baisse. Là aussi, vous avez raison. Mais, là non plus, ne vous laissez pas emporter par des amendements qui seraient très mal ressentis parce qu'ils ouvriraient la porte à la démagogie fiscale.

M. Pierre Méhaignerie. Exact !

M. Gilles Carrez. Je souhaite enfin appeler votre attention sur plusieurs points techniques mais qui peuvent avoir une très grande importance dans la vie des regroupements à fiscalité propre.

Le coefficient d'intégration fiscale permet la répartition de la DGF au sein d'une même catégorie. Vous avez décidé d'en moraliser le calcul en excluant de sa base l'ensemble des dépenses de transferts. Mais je vous mets en garde : si vous n'avez pas fait de simulations précises, vous risquez de provoquer des bouleversements considérables et d'énormes problèmes. Je me demande, pour ma part, si une voie médiane ne consisterait pas à se contenter d'exclure du calcul les seuls transferts de contingents. Sinon, gare ! vous aurez d'ici à un ou deux ans de fortes remontées de mécontentement.

Quant au potentiel fiscal, cet instrument vous paraît-il adapté, alors que le Gouvernement a renvoyé aux calendes la révision des valeurs locatives ? Il serait beaucoup plus intelligent de s'en tenir, pour les communautés d'agglomération, au potentiel taxe professionnelle, celle-ci constituant l'essentiel de leurs ressources. Le mérite de ce potentiel fiscal est d'être actualisé chaque année, pour l'essentiel, alors que le potentiel des quatre taxes a de moins en moins de sens, compte tenu de la date lointaine à laquelle ont été révisées les évaluations cadastrales.

Le temps me manque...

M. le président. Il vous faut en effet conclure.

M. Gilles Carrez. ... pour évoquer les aspects institutionnels, mais je souscris à l'analyse de Dominique Perben et, comme lui, je les approuve pour l'essentiel.

Après les ordonnances de 1959, après la loi de 1992, le texte dont nous commençons l'examen devrait marquer une nouvelle étape dans l'intercommunalité. Si, comme nous l'espérons tous, cette intercommunalité renforcée fonctionne, notamment en milieu urbain, va se poser inévitablement la question de l'élection au suffrage direct des conseillers communautaires, car ils seront dorénavant responsables de la majorité de l'impôt et de la majorité de la dépense. Je pense, monsieur le ministre, que vous avez raison de ne pas aborder dès maintenant cette question, mais je suis persuadé que nous devons nous y préparer, et très certainement à l'horizon des élections municipales de 2007.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Vous nous rejoignez.

M. Gilles Carrez. J'espère enfin que vous serez ouvert aux propositions très raisonnables que vous fera le groupe RPR tout au long de ce débat. Sa position finale dépendra de vos réponses. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES

M. le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 1155 relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale :

M. Gérard Gouzes, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 1356) ;

M. Didier Chouat, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (avis n° 1355).

A vingt et une heures, troisième séance publique : suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

(*La séance est levée à douze heures quarante-cinq.*)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT*