

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

6^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

COMPTE RENDU INTEGRAL — 91^e SEANCE

1^{re} Séance du Mardi 12 Décembre 1978.

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN BROCARD

1. — **Dotation globale de fonctionnement des collectivités locales.**
— Suite de la discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 9253).

Discussion générale (suite) :

MM. Maisonnat,

Sudreau,

Besson,

Ginoux, Christian Bonnet, ministre de l'intérieur;

Houël,

Raymond,

Philippe Madrelle,

Richomme,

Flosse,

Charvet,

Wagner.

Clôture de la discussion générale.

M. Tissandier, rapporteur de la commission spéciale.

Renvoi de la suite de la discussion.

2. — **Ordre du jour** (p. 9266).

PRÉSIDENTE DE M. JEAN BROCARD,
vice-président.

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES

Suite de la discussion d'un projet de loi
adopté par le Sénat.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, modifiant le code des communes et relatif à la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements (n° 706, 778).

Hier soir, l'Assemblée a commencé d'entendre les orateurs inscrits dans la discussion générale.

Dans la suite de cette discussion, la parole est à M. Maisonnat.

M. Charles Maisonnat. Monsieur le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales, dans mon courrier de ce matin, j'ai reçu une délibération d'un conseil municipal d'une petite commune de la région dauphinoise, mais qui se situe dans l'orbite lyonnaise.

Dans les dernières lignes de cette délibération, cette commune lance un appel solennel à l'Etat pour que les collectivités locales et les entreprises locales ne soient pas abandonnées à leur triste sort. Elle émet le vœu que chacun, à quelque niveau qu'il se trouve, se sente concerné par la situation actuelle et prenne les dispositions pour y faire face pendant qu'il en est encore temps.

Voilà qui illustre parfaitement la situation catastrophique dans laquelle se débattent nos collectivités locales. Et le projet de loi dont nous discutons, loin de proposer par quelque côté qu'on l'examine, des dispositions concrètes et sérieuses pour résoudre les problèmes posés aux collectivités locales par l'insuffisance de leurs moyens financiers, va accroître les difficultés de la plupart d'entre elles. Vous prenez dans la poche de quelqu'un qui n'est pas riche pour le donner à un autre qui ne l'est pas non plus. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, de découvrir dans la simulation qui nous a été communiquée des résultats surprenants sur lesquels je reviendrai.

Au fond, lorsque vous déclarez, monsieur le secrétaire d'Etat, que les communes n'ont pas à attendre de nouveaux moyens de ces réformes, vous vous montrez fidèle à une politique pratiquée depuis de nombreuses années, et qui fait supporter au contribuable local des charges toujours plus lourdes. C'est cette politique, rappelée lors de la préparation du VI^e Plan, qui prévoit que les impôts locaux, dont on connaît le poids sur les revenus des ménages modestes, devraient doubler en cinq ans. Voilà au moins un objectif que vous poursuivez avec ténacité.

Dès lors, que valent les promesses prodiguées de nouveau la semaine dernière à Vichy ? M. le Président de la République a affirmé que l'aménagement du territoire devait devenir la responsabilité des 500 000 élus locaux de la base. Mais avec quels moyens ? Avez des budgets de plus en plus étriqués qui permettent tout juste de faire face aux dépenses indispensables au fonctionnement courant, qui interdisent toute embauche de personnel, celui-ci réclamant par ailleurs une révision profonde d'un statut vieux de vingt-cinq ans et inadapté aux besoins actuels, un personnel qui voit, comme tous les travailleurs, son pouvoir d'achat diminué, et qui, pour l'essentiel, comprend que notre revendication de moyens nouveaux les concerne ?

Que valent les promesses faites, par exemple, aux petites communes qui constatent que les crédits des catégories II ou III pour l'assainissement, la voirie, l'électrification rurale diminuent en valeur absolue ? Encore faut-il rappeler que, pour l'électrification rurale, la participation de l'Etat dans le montant de la subvention n'est plus que de 20 p. 100, les 80 p. 100 restants étant fournis par le fonds national alimenté par la taxe sur l'éclairage payée par tous les consommateurs. Il en est de même pour les adductions d'eau.

Pendant une certaine période, le recours à l'aide des départements a pu masquer partiellement la réalité. Mais les conseils généraux se trouvent dans une situation tout aussi mauvaise, chargés qu'ils sont de dépenses nouvelles et privés des recettes correspondantes.

A ce propos encore, où en sont ces promesses sur les frais de tribunaux, sur les contingents de police, sur la nécessaire révision des barèmes de participation à l'aide sociale. Aux oubliettes, elles aussi !

J'ajoute, pour les communes rurales de montagne, la stagnation des crédits de rénovation rurale au même niveau que l'an passé, et je ne cite que pour mémoire les questions que pose leur répartition entre les différents massifs. L'équité et la justice sont loin d'y trouver leur compte. Et puis, utilisés souvent comme relais de crédits normaux, ils ont servi à dissimuler l'insuffisance de ceux-ci. Dans ces conditions, ce sont les communes de montagne qui en ont pâti.

Vous n'ignorez pas, cependant, que, si l'effort n'est pas fait à un niveau suffisant et dans l'immédiat, nous atteindrons, dans certaines régions, le seuil de désertification irréversible.

Il ne suffit pas de vanter la beauté de nos sites ou leur grandeur. Leurs habitants ne peuvent plus, ne veulent plus vivre sans un niveau de services suffisant. Leurs besoins se sont modifiés au fil des années. Il faut élargir les chemins pour permettre le passage des engins agricoles. Il faut les entretenir correctement. Ils doivent être déneigés en permanence pour permettre le passage du car de ramassage scolaire ou du camion du laitier. C'est d'ailleurs une bien curieuse histoire que celle des crédits de déneigement. Certaines années, la ligne budgétaire existe et elle est alimentée. D'autres années, aucune somme n'est inscrite ; ou bien encore c'est la ligne elle-même qui disparaît. C'est le cas pour 1979. Doit-on penser qu'il est fait appel à la sagacité de Mme Soleil pour prédire le temps de cet hiver, ou bien encore que la neige étant tombée en abondance en février de cette année, on suppose qu'elle sera rare dans les mois qui viennent ?

Non, vraiment, la misère des communes rurales ne peut pas être contestée.

Des mesures urgentes s'imposent. Mais comment pourrez-vous faire croire que votre projet est une réponse ? Même en ponctionnant, et de façon parfois très importante, les recettes légitimement espérées par certaines communes que vous allez mettre dans l'incapacité d'équilibrer raisonnablement leur budget, vous ne donnez pas aux communes rurales les moyens de vivre.

J'affirme même, en me référant aux documents qui nous ont été fournis, que beaucoup d'entre elles sont perdantes avec votre projet.

Dans la circonscription de l'Isère que je représente, 55 communes de montagne sur 80 toucheront, au titre de la dotation globale 1979, moins de 10 p. 100 de plus que ce qu'elles ont perçu au titre du VRTS en 1978.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Et le fonds de dotation de fonctionnement minimale, monsieur Maisonnat ?

M. Louis Maisonnat. Monsieur le ministre, je vous démontrerai que les communes ne seront pas davantage gagnantes avec ce fonds.

Plus grave encore, 5 d'entre elles, qui comptent de 45 à 100 habitants, percevront la même somme et, pour 7 d'entre elles, qui comptent de 60 à 280 habitants, la somme sera inférieure en francs courants à ce qu'elle était en 1978.

Voilà la réalité. Vous allez affirmer encore que vous voulez les aider et répondre que vous n'avez pas voulu une telle situation. Mais ce sera simplement l'illustration, une fois encore, de la façon dont vous concevez la concertation.

Cela nous conforte dans l'idée qu'il ne peut pas y avoir de réforme véritable sans moyens financiers nouveaux — c'est ce que Dominique Frehaut rappelait hier — et sans une concertation et une élaboration véritablement démocratiques.

Et les autres petites communes, demanderont certains ? Prenons l'exemple — réel — de deux d'entre elles. La première, qui compte 48 habitants, encaissait 16 000 francs au titre du VRTS. Elle percevra, certes, 12,5 p. 100 de plus en 1979, mais cela ne représente que 2 000 francs supplémentaires. La deuxième, située en Oisans, compte 81 habitants ; elle recevra 18 p. 100 de plus, soit 5 000 francs. De quoi vraiment régler tous les problèmes !

A Vichy, toujours, on a fait état de nouveau du fameux fonds de dotation de fonctionnement minimale. Comment sera-t-il financé ? A quel niveau ? Vous comprendrez notre curiosité et notre vigilance à ce propos.

La notation de potentiel fiscal recouvre des situations très différentes et elle appelle également des critiques s'agissant des communes dont le nombre d'habitants diminue. La démonstration en a été faite hier. C'est le cas de nos communes de montagne et de bon nombre de communes rurales.

En effet, les charges ne sont pas proportionnelles à la population. Le coût est le même pour un kilomètre d'adduction d'eau ou un réservoir pour 80, 100 ou 150 habitants. Et cela est vrai pour presque tous les investissements.

Il suffit qu'une collectivité locale ne comptant plus que quelques dizaines d'habitants, perçoive une taxe professionnelle d'un établissement, même modeste, pour que le potentiel fiscal soit très élevé. Elle ne sera pas riche pour autant.

Ramenés à l'habitant, ses produits domaniaux pourront sembler élevés. Mais si elle avait trois fois plus d'habitants, ils seraient d'un même montant. Pourrait-on dire qu'elle est moins riche que l'autre ?

Ajoutons, enfin, que nombre de communes sont conduites à dimensionner leurs réseaux en fonction d'une population saisonnière et la seule prise en compte des résidents permanents est, dans ce cas, source d'inquiétude.

Certains évoquent souvent les impôts sur les ménages dans ces communes et oublient que les contribuables locaux agriculteurs paient à la fois la taxe d'habitation, le foncier bâti et un foncier non bâti qui peut représenter un pourcentage important de l'impôt, voire sa plus grande part.

En fait, il ne peut y avoir de vraie solidarité que nationale ; il ne peut y avoir de vraie solidarité qu'en prenant comme référence non le produit des impôts locaux, mais le produit national brut ou bien encore le produit des recettes fiscales nationales. C'est en fonction de ces données que devrait ensuite être calculée la part qui doit être affectée au fonctionnement des collectivités locales.

Dans les conditions actuelles, les concours particuliers seront de peu d'efficacité pour remédier à des inégalités et à des injustices choquantes.

Ainsi, le texte proposé pour l'article L. 234-12 du code des communes, même amendé par la commission, exclura les toutes petites communes. Il serait temps de parler clair et net à leur propos. Veut-on les faire vivre ou les laisser mourir ? Pour notre part, nous voulons qu'elles continuent à vivre.

L'article L. 234-15 bis ne leur apportera aucune garantie. La dotation de 180 francs par habitant est en général inférieure à ce qu'elles ont perçu en 1978.

Citons quelque exemples concernant les communes rurales ou de montagne.

La commune de Besse-en-Oisans — 116 habitants — percevrait 20 380 francs sur la base de la dotation de 180 francs par habitant ; or elle a touché 42 000 francs cette année. La commune de Belmont — 172 habitants — percevrait 30 460 francs, alors qu'elle en reçoit actuellement 42 000. Brucsioux — 76 habitants — toucherait 13 680 francs contre 17 000 francs.

Pour les communes urbaines, il en va de même. La commune de Bresson, la plus petite de la banlieue grenobloise, qui compte 349 habitants, perdra 8 000 francs par rapport à 1978.

M. le ministre de l'intérieur. Elle ne perdra rien puisqu'il y a une garantie !

M. Louis Maisonnat. Monsieur le ministre, elle ne pourra pas bénéficier de la garantie, car son potentiel fiscal, du fait, précisément, qu'il s'agit d'une petite commune, est supérieur à celui de son groupe. Pourtant, chacun sait que ce n'est pas la commune la plus riche de l'agglomération grenobloise, loin de là ; c'est même sans doute l'une de celles qui éprouvent les plus grandes difficultés pour équilibrer leur budget.

Pour les communes rurales comme pour les autres, la sagesse est donc, pour la dotation globale de fonctionnement, d'assurer à toutes une somme égale au moins à 110 p. 100 de celle perçue en 1978, la répartition se faisant à un niveau raisonnable en portant les sommes à répartir à 35 milliards de francs.

La sagesse serait aussi de décider de revenir aux taux anciens de subvention et d'assurer, comme le rappelait Dominique Freliat, un minimum de ressources.

Pour certaines communes, enfin, la situation va se compliquer par suite de l'application de l'article 15 de la loi du 29 juillet 1975 qui prévoit un écrêtement pour la taxe professionnelle perçue sur les établissements dont les bases d'imposition sont supérieures à 10 000 francs par habitant.

Je sais bien que certains nous rétorqueront que ces communes disposent de ressources considérables, qu'elles ont, par exemple, sur leur territoire, un barrage. Mais il faut savoir qu'en fonction de ces ressources, elles ont parfois engagé des investissements très importants.

Or le décret du 6 octobre 1977 et la circulaire du 17 septembre 1977 fixent des modalités qui ressemblent étrangement à celles qui avaient été utilisées pour l'exonération de la taxe professionnelle au profit d'établissements dans les zones aidées et qu'il a fallu abandonner tant elles avaient créé des difficultés.

Les dispositions que vous avez prévues font que la commune qui sera soumise à l'écrêtement devra voter ses impositions non en fonction de ce qui lui reviendra, mais en tenant compte de ce qui sera reversé au fonds départemental et qui devra être inscrit en dépense.

C'est, on le voit, d'une simplicité lumineuse, mais c'est aussi une façon comme une autre de faire payer davantage aux assujettis aux taxes foncières et à la taxe d'habitation.

Des communes élaborent aujourd'hui leur budget sans pouvoir apprécier l'incidence de cette mesure. Ne pensez-vous pas que celles qui sont concernées devraient au moins être averties afin que, pour l'établissement de leur budget, elles puissent tenir compte de ces dispositions ?

J'en viens à une autre question d'importance, qui vaut pour toutes les communes, et qui est bien révélatrice de la façon dont vous concevez la démocratie locale.

L'arrêté du 10 novembre 1978 a institué dans chaque département une commission consultative des évaluations foncières chargée de préparer l'actualisation des évaluations foncières des propriétés bâties et non bâties prévue par l'article 1518 du code général des impôts.

On en comprend l'importance lorsqu'on sait que divers projets qui ont été précédemment présentés reposaient justement sur la révision périodique des évaluations foncières.

La composition de cette commission vaut d'être citée. Outre le directeur des services fiscaux ou son représentant, qui la préside, elle comprend, parmi ses quinze membres, deux fonctionnaires de la direction générale des impôts, le président de la chambre d'agriculture ou son représentant, deux titulaires et deux suppléants pour la fédération des syndicats d'exploitants agricoles, deux également pour les représentants de la propriété agricole, trois pour la propriété bâtie, deux seulement pour les locataires et, enfin — mais ceux-là sans suppléants — deux maires ou présidents de communauté ou de district et, de surcroît — on ne prend jamais trop de précaution — désignés par le préfet.

M. le ministre de l'intérieur. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Maisonnat ?

M. Charles Maisonnat. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le ministre de l'intérieur. La composition du comité des finances locales, telle qu'elle est prévue, est de nature à vous donner satisfaction dans la mesure où elle comprend une très grande majorité d'élus.

M. Charles Maisonnat. Et dans la mesure où sera voté l'amendement que la commission des lois a adopté sur notre proposition et qui tend à porter à quinze le nombre des maires, avec une répartition plus équilibrée. Mais je parlais de la commission consultative des évaluations foncières départementales.

Décidément, la stratégie du déclin ne s'accommode pas de la démocratie. Nous aussi nous réaffirmons le rôle irremplaçable des élus locaux, proches de la population ; nous ne concevons pas la gestion communale sans la participation active des citoyens dans la grande cité et dans les villages.

Ces communes qui ploient sous les charges, ces maires, ces conseillers municipaux, on leur fait un mauvais procès en disant trop souvent qu'ils attendent tout de l'Etat. Des campagnes pour le moins surprenantes se développent à ce propos.

Ce qu'ils veulent les élus locaux, c'est enfin une vraie réforme, qui fera que les compétences de chaque échelon étant définies, les ressources le seront aussi. Cette orientation une fois arrêtée, des mesures pratiques en découleront. Nous avons besoin de certitudes et de mesures concrètes. Le projet qui nous est soumis ne nous en apporte pas. *(Applaudissements sur les bancs des communistes.)*

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

M. Pierre Sudreau. Monsieur le ministre de l'intérieur, les liens d'amitié qui nous unissent et ceux que j'entretiens depuis fort longtemps avec plusieurs hauts fonctionnaires de votre ministère m'incitent à penser que les observations, mais aussi les critiques que je vais formuler, seront considérées comme une contribution aussi objective que possible à la grande tâche dans laquelle vous êtes engagé.

La réforme des finances locales et celle des collectivités locales, on en parle depuis près de soixante ans. La première commission à s'être penchée sur cette question, la commission Bocquet, a commencé à en délibérer en 1920. Cela explique l'immense scepticisme qui règne chez les élus lorsque l'on parle de réforme des collectivités et des finances locales.

Je formulerai, pour ma part, deux observations : d'abord, je m'étonne, avec les orateurs qui m'ont précédé, de la méthode que le Gouvernement a suivie ; ensuite, je m'inquiète des conséquences financières, pour certaines villes, du texte qui nous est soumis.

En premier lieu, je m'étonne de la procédure que le Gouvernement a suivie. Vous avez indiqué hier soir, monsieur le ministre, qu'elle tenait à des questions de calendrier. Vous avez même ajouté, je crois, que la réforme des collectivités locales constituait un véritable monument. Elle représente, c'est vrai, une tâche gigantesque. Mais pourquoi ne pas avoir fait au Parlement une communication que tous ceux qui s'intéressent à ces questions auraient pu connaître ? Même si le Gouvernement n'a pas encore arrêté ses décisions, il eût été bon de faire part de vos hésitations, de vos doutes et de vos difficultés aux parlementaires qui, certainement, les auraient compris.

M. Bécam, je le reconnais, a quelquefois évoqué ces problèmes au cours des voyages qu'il a effectués dans toute la France. Mais il ne s'agissait que de communications verbales, à l'intention de quelques personnalités ou quelques élus et qui n'engageaient pas l'ensemble du Gouvernement.

Au lieu de cette communication, nous avons reçu deux textes fiscaux compliqués, dont l'un nous revient du Sénat sous la forme d'un véritable charabia fiscal. M. Voisin affirmait avec raison hier soir que la complexité des taux et la façon dont ils s'articulaient entre eux, ne manqueraient pas de créer de très grandes difficultés dans la gestion des villes et des communes.

Il me semble, par ailleurs, que le Gouvernement ne tient pas suffisamment compte du rôle économique des collectivités locales. C'est pourtant, dans la conjoncture actuelle, le problème essentiel. Je me suis permis, pour appuyer vos efforts, d'adresser à M. le Premier ministre une lettre dans laquelle j'appelle son attention sur ce point. J'ai la faiblesse de croire que si les collectivités locales disposaient de moyens financiers, elles pourraient, mieux que d'autres structures, contribuer à la rance économique.

M. Robert Wagner. Très bien !

M. Pierre Sudreau. C'est pourquoi je souhaite, monsieur le ministre, que vous puissiez nous communiquer le plus rapidement possible le texte de la loi-cadre que vous nous avez promise pour le mois de janvier ou celui de février. Je regrette que nous n'ayons pas été informés de l'esprit de vos recherches et de vos décisions.

En second lieu, j'exprimerai mon inquiétude devant le texte qui nous est proposé. Il me semble, en effet, en contradiction avec certaines déclarations des membres du Gouvernement et du Président de la République lui-même. Je relirai d'ailleurs un passage du discours que celui-ci a prononcé à Vichy, il y a quelques jours, au sujet de la politique d'aménagement du territoire.

Dans un grand discours qui a fait sensation parmi ceux qui s'intéressent à ces problèmes, le Président de la République affirme que « l'évolution de l'économie et celle des mentalités donnent aujourd'hui une nouvelle chance aux villes petites et moyennes. C'est là que se trouve la chance du bonheur des Françaises et des Français de l'an 2000. Cette évolution en faveur des villes moyennes ne doit pas faire oublier le développement préoccupant du phénomène des banlieues. Treize millions de Français vivent dans des banlieues urbaines. La France compte presque autant de banlieusards que de ruraux. Or les banlieues souffrent de tous les inconvénients de l'urbanisation inorganisée et de l'insuffisance du cadre de vie. »

C'est pourquoi je regrette que le texte qui nous est proposé ait tendance à pénaliser à la fois les villes centres — vous avez déjà répondu à cette critique, monsieur le ministre — mais aussi les grandes villes et les agglomérations urbaines. Je sais que vous accepterez un amendement qui vise à atténuer cette difficulté. Néanmoins, il est certain que la dotation globale n'apportera pas de ressources nouvelles aux collectivités locales, ce que M. Tissandier souligne d'ailleurs dans son excellent rapport.

Vous avez également rappelé que l'Etat apportera près d'un milliard de francs « au pot » en 1979, ce dont nous vous remercions. Cependant, il est certain que de nombreuses villes connaîtront une réduction de leurs moyens financiers en 1979. Cela est dramatique, parce que ces villes ont à faire face — le Président de la République le sent bien — à des problèmes humains et sociaux très complexes et difficiles. Tous les orateurs ont insisté sur cet aspect des choses.

Ce qui est particulièrement grave, c'est que nos méthodes de gestion des villes et des communes sont totalement inadaptées. Notre système fiscal actuel, je l'affirme aujourd'hui avec force, n'est ni démocratique ni social. Il ne permet pas aux élus locaux d'exercer leur fonction essentielle, qui est le vote du budget, avec la plénitude de leurs droits.

Nous votons nos budgets locaux presque en aveugles. Pourquoi ? Parce que nous le faisons en janvier ou février, alors que le rendement de la taxe professionnelle n'est techniquement connu qu'au mois de mai. Aussi objectives que soient les estimations qui sont faites par les services fiscaux, les risques de dérapage sont considérables. J'ose affirmer que voter des budgets locaux avec les éléments actuels, c'est comme jouer au loto : on gagne quelquefois mais on perd souvent.

Lorsque le rendement de la taxe professionnelle est insuffisant — et il l'est souvent, compte tenu de la conjoncture économique — que se passe-t-il ? Il y a, et c'est pourquoi le système

n'est même pas social, une compensation quasi automatique par la taxe d'habitation. Ce sont les habitants qui payent parce que le rendement économique et financier de la taxe professionnelle est insuffisant.

Le système n'est pas social parce que la taxe d'habitation est subie de plein fouet par les habitants, quelle que soit leur situation sociale, qu'ils soient chômeurs ou qu'il s'agisse de personnes âgées. Nous n'avons actuellement aucun moyen de remédier à cet état de chose.

Je sais aussi, monsieur le ministre que, théoriquement, grâce à vous et grâce à votre collègue des finances, on s'efforcera, dans le projet de loi sur la fiscalité locale, d'atténuer ces errements. Mais en 1979, nous aurons encore à faire face à cette situation difficile. Nous ne pouvons pas conserver encore trois ou quatre ans le système actuel.

Le Sénat a, paraît-il, décidé dans sa sagesse de reporter l'application de certaines dispositions prévues par le Gouvernement. Mais nous ne pouvons pas attendre 1981 pour qu'une amélioration soit apportée au mode actuel d'élaboration des budgets locaux, lequel est totalement inadapté aux règles démocratiques. Il est nécessaire de prendre les décisions qui s'imposent dès la prochaine session parlementaire.

J'insisterai, en conclusion, sur deux points.

En premier lieu, nous n'avons pas encore la maîtrise de nos budgets locaux. Il faut que nous l'ayons rapidement. C'est ce que je viens d'affirmer.

En second lieu, il est nécessaire que l'Etat fasse un effort sérieux en faveur des collectivités locales. C'est le point fondamental.

Depuis soixante ans qu'on parle de réforme des finances locales, on prend des dispositions, mais aucune réforme n'a été menée à bonne fin. Or, aujourd'hui — cela ressort d'une constatation objective — les dépenses d'équipement des collectivités locales sont supérieures à celles de l'Etat.

Les fonds d'équipement des collectivités locales sont plus importants que les dépenses civiles de l'Etat. Pourtant, elles ne reçoivent qu'à peu près 17 p. 100 de la masse fiscale du pays. C'est là le nœud de la question. Les orateurs qui m'ont précédé l'ont parfaitement compris. M. Dubedout, en particulier, l'a souligné hier soir.

Je ne serai pas, monsieur le ministre, aussi exigeant que lui. Je ne réclamerai pas que la répartition de la masse fiscale entre les collectivités locales et l'Etat se fasse sur la base d'un tiers pour les unes et de deux tiers pour l'autre. Néanmoins, j'éprouve quelque honte à rappeler que cette répartition se fait à parts égales dans les pays scandinaves et qu'elle intervient sur la base de 60 p. 100 - 40 p. 100 en République fédérale d'Allemagne.

M. le ministre de l'intérieur. Tout dépend des compétences !

M. Pierre Sudreau. Certes, monsieur le ministre, et je ne vous ferai pas un procès de compétences. Je ne réclamerai même pas que la répartition se fasse sur la base de un tiers - deux tiers. Cela poserait d'énormes problèmes financiers à la nation. Mais de grâce, faites un pas !

Je sais qu'au fond de vous-même vous êtes convaincu. Faites en sorte que le Gouvernement accepte d'accomplir un geste solennel en faveur des collectivités locales. Il est essentiel que ce geste soit fait car les populations sont lassées des augmentations de la pression fiscale locale, laquelle croît beaucoup plus vite que les impôts d'Etat.

Il est en train de naître dans le pays, à l'encontre de la taxe d'habitation, un mouvement de colère dont vous aurez des échos dans les mois qui viennent. C'est pourquoi je crois le moment venu de prendre des décisions qui seraient un geste à la fois politique et économique. Si les collectivités locales disposaient de moyens financiers accrus, elles pourraient investir et mieux répondre ainsi aux inquiétudes du Gouvernement.

Ce geste, si vous l'accomplissiez, ferait de votre réforme une grande révolution. (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

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

M. Louis Besson. Mesdames, messieurs, dans l'exposé des motifs du projet de loi n° 32, qui nous est revenu du Sénat sous le numéro 706, le Gouvernement insiste sur sa volonté de corriger les inégalités entre communes, d'accroître leur autonomie, de les mettre en mesure de mieux assurer leur développement.

L'expérience du débat au Sénat, puis des travaux de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, ont démontré qu'il était impossible d'espérer atteindre ces objectifs par la seule mise en jeu de mécanismes nouveaux, définis au plan national et s'appliquant à la répartition d'une enveloppe financière globale évoluant seulement de deux ou trois points en plus de la dérive des prix d'une année à l'autre.

Cette affirmation ne saurait tenir lieu de conclusion si elle n'était étayée d'arguments que je me dois de développer, non sans avoir au préalable souligné que j'inscris ma réflexion dans le cadre de l'économie du projet de loi lui-même, même si je suis convaincu, au même titre que mes collègues, notamment M. Dubedout qui est déjà intervenu au nom de mon groupe, de l'impérieuse obligation d'échapper à ces insuffisances.

Je suis d'autant plus convaincu qu'avec mon conseil municipal, j'ai la charge d'administrer — et les simulations me l'ont confirmé — la commune qui détient dans le département le record négatif du potentiel fiscal. Mais nous ne sommes pas ici pour évoquer des cas particuliers et je n'insiste pas sur cet aspect de mon propos.

J'en reviens donc, monsieur le ministre, à vos objectifs.

Le premier objectif, dites-vous, doit être de corriger les inégalités entre communes. Personne ne peut en contester la nécessité. Encore faut-il bien mesurer l'amplitude actuelle de ces inégalités, les apprécier relativement aux charges spécifiques des communes en cause et se donner les moyens d'une réelle réduction des inadmissibles distorsions constatées.

Il convient, par exemple, de mesurer l'amplitude des inégalités brutes, telles qu'elles peuvent être exprimées par les différences de potentiel fiscal. Dans l'exposé des motifs de votre projet, vous faites état d'un éventail allant de un à trois. Je pense qu'il s'agit d'une faute de frappe, car, si l'on se reporte aux simulations faites département par département, on s'aperçoit que la vérité est sans doute plutôt de un à trente. En tout cas, dans le département que je représente, j'ai pu constater que c'était de un à vingt-deux.

Si l'on veut pouvoir apprécier ces inégalités brutes, il faut les rapporter — ce que vous ne faites jamais dans votre démarche — aux charges réelles. Or, il est certain que l'amplitude enregistrée est bien difficile à évaluer. En effet, par rapport à une moyenne de charges, certaines communes dont le potentiel fiscal sera très favorable, auront à supporter des charges moins lourdes que des communes dont le potentiel fiscal sera beaucoup moins favorable. Tout cela ne peut évidemment que creuser les écarts apparents.

Quelle comparaison établir, par exemple, entre, d'une part, une commune dont l'habitat est bien groupé, sur un territoire au relief peu accidenté, qui dispose d'une taxe professionnelle exceptionnellement élevée, alors que sa faible population peut profiter des équipements collectifs d'un chef-lieu proche, bien pourvu, et, d'autre part, une commune au territoire immense, réparti sur des altitudes élevées et différenciées et dont l'habitat est très dispersé entre des hameaux nombreux, aux réseaux de voirie et d'eau démesurément longs et ruineux et qui ne dispose, pour toute ressource, que des taxes foncières et d'habitation s'appliquant à des terres agricoles pauvres et ingrates et à des bâtiments d'exploitation vétustes et sans confort ?

Vous m'objecterez peut-être que j'évoque des cas extrêmes, mais, en ce domaine, rien n'est plus faux que des moyennes ; la réalité étant faite de multiples contrastes et différences qu'il convient de prendre en compte pour corriger les inégalités. J'ai cité l'exemple de deux petites communes rurales en soulignant la difficulté de les comparer en se référant au seul critère de leur potentiel fiscal, notion fort imparfaite qui conduit à considérer qu'une commune qui perd ses habitants devient de plus en plus riche !

Vous me répondrez à juste titre que ce critère vient s'ajouter à celui de l'impôt sur les ménages, le seul retenu jusqu'à présent pour établir la répartition de la part péréquée du VRTS. Mais la prise en compte de ces deux critères ne suffit pas pour rendre plus proche de la réalité la comparaison entre les deux communes dont j'ai parlé, l'une exclusivement bourgeoise et résidentielle, sans besoins sociaux importants, située à la périphérie d'une ville lui assurant généralement des services collectifs de haut niveau, l'autre dont la population rurale diminue et vieillit et qui doit, de surcroît, supporter le double handicap d'un niveau de vie très bas et d'un isolement géographique, ruineux à plus d'un titre.

Ne croyez surtout pas, monsieur le ministre, que je veuille par plaisir noircir le tableau. Non, tout simplement, je crois

qu'il est indispensable de ne pas se méprendre sur le diagnostic si le but est bien de soulager les communes malades de leurs principaux maux. Or le mal principal est la pauvreté face à des handicaps d'ordre géographique et à des besoins sociaux spécifiques.

Dans un tel contexte, aucun paramètre national ne permettra d'appréhender convenablement la multiplicité des situations. Nous sommes convaincus qu'il est possible, depuis Paris, d'établir des comparaisons quelque peu crédibles entre les grandes villes, mais pas entre 30 000 communes. Un problème difficile se pose dont la solution exige assurément que le pouvoir central admette enfin que les régions et les départements sont mieux placés pour trouver les réponses les plus justes. Votre texte ne parviendra pas à corriger les inégalités. Voilà un enjeu non négligeable pour une décentralisation toujours différée !

Cette perspective nous conduit naturellement à examiner votre second objectif qui, comme vous le précisez dans l'exposé des motifs, consiste à accroître l'autonomie des communes françaises.

S'agissant d'un texte qui touche directement les finances locales, la notion d'accroissement de l'autonomie communale signifie-t-elle que les moyens mis à la disposition des communes augmenteront substantiellement au point de trouver une réelle possibilité de moindre dépendance ? La réponse est, hélas ! négative et, pas plus que les orateurs qui m'ont précédé, vous n'avez soutenu le contraire.

Alors, l'autonomie accrue voudrait-elle dire que, dans la substitution de la dotation globale de fonctionnement au versement représentatif de la taxe sur les salaires, les communes trouveront des mécanismes de répartition sur lesquels elles pourront effectivement jouer avec quelque liberté ? S'il en est ainsi, examinons de près et objectivement la question.

A l'évidence, les communes n'ont aucune prise sur la détermination de la dotation forfaitaire, qui est régie par les articles L. 234-3 et L. 234-9 au code des communes. Indéfiniment depuis 1968, et sans doute encore pour longtemps, on se fonde à concurrence de 60 p. 100 puis de 57,5 p. 100 selon la commission spéciale, sur la situation constatée de 1964 à 1966.

Vous ne manquerez pas de me répondre que le Gouvernement propose un passage progressif au nouveau mécanisme de répartition à raison de cinq points par an à partir de 1980 et que le Sénat puis la commission spéciale de l'Assemblée ont cru devoir opter pour une plus grande prudence. Cette remarque serait fondée mais, d'une part, l'automatisme du mécanisme n'a rien à voir avec l'autonomie communale et, d'autre part, la réduction d'ici à 1986 de la part forfaitaire à 25 p. 100 de la dotation globale sera-t-elle une solution plus équitable ?

Il est impossible de l'affirmer car les droits acquis représentant la part forfaitaire peuvent être justifiés dans certains cas alors que, dans d'autres, la situation est difficilement tolérable. Vous l'avez admis, semble-t-il, monsieur le ministre, puisque vous avez déclaré hier à la tribune que vous acceptiez l'amendement qui tend à créer un concours particulier pour les villes-centres. Mais les charges exceptionnelles qui peuvent résulter des responsabilités particulières des chefs-lieux, qu'ils soient de département, d'arrondissement, de canton ou de pays, seront-elles compensées par un concours particulier pris sur une fraction de 5 ou 6 p. 100 de la masse globale ?

Sûrement pas. En fait, le problème ne peut être réglé ni par le statu quo, ni par une réduction arbitraire et uniforme de la dotation forfaitaire à 25 p. 100, ni par un concours particulier. La solution est affaire de compensation effective des charges réelles, catégorie de villes-centres par catégorie de villes-centres ou catégorie de villages-centres par catégorie de villages-centres. Or, non seulement cette compensation n'est pas envisagée, mais elle n'a même pas fait l'objet d'un décret d'évaluation.

S'agissant de la détermination du montant de la dotation de péréquation pour la part assise sur le potentiel fiscal, le même constat d'absence de liberté locale s'impose. Le potentiel fiscal n'évoluera que très indirectement, voire pas du tout, à l'initiative des conseils municipaux. Combien de communes en seront réduites à enregistrer les contre-coups de la situation économique ou les conséquences de leur sous-équipement, de leur isolement, de la baisse de population qui en résulte ? Cependant, leur potentiel fiscal par habitant augmentera, c'est-à-dire qu'en l'absence de tout correctif et de tout indicateur de charges — une grave lacune du projet — elles seront considérées comme s'enrichissant !

Quant au montant de la part péréquée en fonction de l'impôt sur les ménages, il sera tributaire à la fois de l'évolution de celui-ci dans les 36 000 autres communes et des effets du carcan

du système dit de « répartition », qui ne changeront guère, tant en raison de l'encadrement du passage à la quotité que de l'impossibilité des conseils municipaux à faire fi des capacités contributives des assujettis compte tenu des possibilités limitées d'élasticité de la matière imposable.

De plus, tant que les conseils municipaux ne pourront pas corriger les taux extravagants de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation, faire un critère du produit de l'impôt sur les ménages n'aura aucun sens. En effet, dans l'impossibilité de prendre en compte les possibilités réelles de telle ou telle catégorie de contribuables et de corriger les taux franchement abusifs, les conseils municipaux sont contraints de « limiter les dégâts », en adoptant une attitude d'extrême prudence.

A défaut d'une réelle correction des inégalités et d'un accroissement de l'autonomie des communes, trouve-t-on au moins dans votre projet les moyens de mettre les communes en mesure de mieux assurer leur développement, troisième objectif annoncé dans l'exposé des motifs ?

Il faudrait ne pas avoir compris les motivations et les objectifs du texte pour nourrir quelque illusion à ce sujet. En effet, force nous est de constater que le maire le plus pauvre qui ne peut pas financer les dépenses élémentaires de sa commune, et le maire un peu plus à l'aise qui est contraint de licencier du personnel et de réduire ses services sociaux si ses crédits de fonctionnement sont amputés, sont tous deux fondés à constater que leur situation ne saurait s'améliorer sans un accroissement global significatif des moyens.

Le Gouvernement parle de péréquation. Certains disent que vous déshabillez Pierre pour habiller Paul. Mon appréciation est un peu différente. Le Gouvernement me fait penser à un Mandrin des temps modernes qui s'attaquerait à une caverne miraculeuse à main nue alors qu'il manipule des explosifs, pour s'emparer d'un butin qui n'existerait plus car les coffres sont pratiquement tous vides et qui, quelles que soient ses bonnes intentions, n'aurait rien à redistribuer.

Cependant si la commission spéciale n'a pas plus que le Gouvernement voulu augmenter la masse globale, elle a travaillé à infléchir le projet pour l'améliorer « à la marge », compte tenu de l'étroitesse du jeu possible à l'intérieur d'une dotation bien verrouillée.

Ne nous dissimulons pas que les préoccupations des plus pauvres et des moins pauvres, faute de s'opposer stupidement, se sont finalement conjuguées. Les uns tentaient à se prémunir contre des évolutions aux effets mal maîtrisés ou alarmants. Les autres tentaient de perfectionner le dispositif des concours particuliers, se rabattant sur cette petite cagnatte, avec le sentiment de ne pas avoir d'autre choix et la conviction de n'y trouver qu'un os bien maigre à ronger.

Aux premiers, on doit le retour en 1979 au rapport 60/40 entre la dotation forfaitaire et la dotation de péréquation, la confirmation de la garantie de ressources à 105 p. 100 de 1978 à 1979, l'inclusion dans cette garantie de l'attribution générale du FAL 1978 qui ne coûterait pas moins de 500 millions de francs à l'enveloppe des concours particuliers.

Aux seconds, on doit les amendements sur le seuil d'éligibilité à la dotation minimum garantie, c'est-à-dire au SMIC des plus pauvres, le plafond démographique ayant été relevé à 3 500 habitants à défaut de pouvoir être supprimé; la distinction entre population municipale et population totale pour éviter de pénaliser les communes ayant une forte proportion d'habitants non contribuables; le maintien des droits acquis en ce qui concerne les recensements complémentaires; bref, des dispositions dont l'incidence globale est marginale, même si elle est importante pour quelques communes défavorisées.

En définitive, ce projet, même amendé, n'apportera pas aux communes asphyxiées le bol d'air dont elles ont besoin. C'est d'autant plus fâcheux que, dans un contexte d'appauvrissement des collectivités locales, ce sont sûrement les communes déjà les plus pauvres qui se sont le plus appauvries ces dernières années.

En raison du blocage des mécanismes de la répartition du VRTS, chaque année depuis trois ans, un peu plus d'un milliard était moins pérequé. Les critères de l'impôt sur les ménages ou du potentiel fiscal pénaliseront les communes à taux d'impôts anormaux ou à population en régression. Le remboursement de la TVA opération par opération, c'est l'effondrement des ressources pour les communes sans capacité d'investissement.

Ces évolutions négatives s'étant additionnées en quelques années, mon affirmation selon laquelle les communes pauvres se sont le plus appauvries n'a hélas ! rien d'exagéré.

Dans une telle situation, monsieur le ministre, le printemps des collectivités locales, ce ne sera pas ce projet sur la dotation globale de fonctionnement, ni celui relatif à la fiscalité locale dont la discussion est reportée à la prochaine session, car on sait déjà qu'il n'apportera pas de ressources nouvelles et qu'il est marqué par la défiance envers les conseils municipaux, qui ne bénéficieront même pas d'une liberté surveillée, et envers les conseils généraux, complètement court-circuités, alors que la logique de la décentralisation en ferait l'instrument privilégié de la péréquation à laquelle ils sont rompus car ils ont dû, depuis longtemps, moduler le niveau de leurs propres concours pour tenir compte de l'éventail des situations communales qu'ils apprécieront toujours mieux que le meilleur ordonnateur national avec le paramètre le plus élaboré.

Le printemps des collectivités locales, ce ne sera pas non plus la loi-cadre sur le développement des libertés locales qui, d'après ce que nous en savons, montre qu'elle représentera plus sûrement un simple dépoussiérage de dispositions et d'habitudes désuètes qu'une émancipation réelle. Celle-ci passera par des régions promues collectivités de plein exercice et par des départements disposant d'un exécutif élu. A ces orientations fondamentales et nécessaires, vous préférez, quelques allègements de tutelle purement formels et il est à craindre qu'aux tutelles actuelles se substituent rapidement celle des caisses de crédits et celle, plus anonyme encore, de mécanismes nationaux inaptés à prendre en compte toutes les diversités locales.

Le printemps des collectivités locales, ce sera celui de la décentralisation effective que vous refusez et qui passe par des transferts de ressources d'Etat, des exécutifs élus, des élus locaux disposant des moyens réels pour accomplir leur mandat et autorisés à adapter les réglementations nationales aux conditions locales. Autrement, il ne peut y avoir que replâtrages et petits pas, discours réformistes et décisions conservatrices.

Ce qu'attendent les élus de notre pays, c'est plus de moyens et une liberté réelle, conditions du bon exercice des responsabilités qui leur ont été confiées temporairement par les citoyens, et la reconnaissance de leur capacité gestionnaire et de leur dignité. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et sur quelques bancs des communistes.)

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

M. Henri Ginoux. Monsieur le ministre, mes chers collègues, vous me permettez d'abord d'indiquer à l'intention de mes collègues qui n'appartiennent pas à la commission spéciale, que celle-ci a travaillé dans des conditions et dans un climat excellents. Elle a trouvé, dans tous les groupes, des collègues qui lui ont apporté le meilleur d'eux-mêmes, quelle que soit leur appartenance politique, pour essayer de sortir de l'imbroglio les textes déjà amendés par le Sénat.

Nous avons trouvé auprès des administrations centrales et auprès de l'administration de l'Assemblée une aide que nous avons tous appréciée, et le président de la commission spéciale, M. Aurillac, a fait tout ce qu'il a pu pour présenter aujourd'hui un texte valable.

Malheureusement, je suis obligé de douter de l'efficacité de nos travaux et de l'opportunité de nos conclusions.

M. le ministre de l'intérieur. Monsieur le député, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Henri Ginoux. Volontiers, monsieur le ministre.

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le ministre de l'intérieur. Monsieur Ginoux, le travail de la commission a été très objectif et constructif. Je m'associe à l'hommage que vous avez rendu à l'administration de votre maison. Puis-je me permettre d'ajouter que mes propres services se sont, eux aussi, mis à la disposition de la commission spéciale.

M. Henri Ginoux. En effet.

Nous attendions surtout un texte qui aurait précisé qui sera chargé de construire, d'entretenir, de réparer et de faire fonctionner les équipements; nous ne l'avons pas eu.

Vous nous l'avez promis hier soir pour janvier. J'en conserve l'espoir; la commission spéciale pourra alors travailler afin de proposer, en avril, à l'Assemblée des conclusions intéressantes.

En revanche, je regrette que ces projets nous soient soumis si tard. Ce n'est pas au moment où les maires ont déjà, en grande

partie, arrêté leur budget qu'il convient de leur annoncer brusquement que les recettes auxquelles ils sont habitués depuis dix ans vont être péréquées.

On ne peut imaginer en décembre de maire qui n'ait pas déjà dressé la liste de ses annuités d'emprunt, qui ne sache pas comment il assurera le fonctionnement des équipements communaux, quel personnel il doit embaucher et quelles mesures sociales sont à envisager pour tenir compte de la situation économique actuelle — dont chacun connaît la gravité — et des difficultés des communes de banlieue, auxquelles ont fait allusion mon ami Pierre Sudreau et, hier, un orateur de l'opposition.

Les maires s'inquiètent dans la mesure où les municipalités ont un rôle économique à assumer sur le plan local en raison même des équipements qu'elles créent.

Monsieur le ministre, l'Etat doit consentir un effort particulier pour soutenir l'action économique des collectivités locales.

En effet, que va-t-il se produire ? Il est vraisemblable que certaines villes, parce qu'elles sont considérées comme riches, perdront au moins 15 p. 100 de leurs recettes, en deux ans, du fait de la péréquation et de l'instauration de la dotation globale de fonctionnement.

M. le ministre de l'intérieur. Sûrement pas, grâce à la garantie de ressources, monsieur Ginoux !

M. Henri Ginoux. Avec 105 p. 100 des sommes perçues en 1978 ?

M. le ministre de l'intérieur. Fonds d'action locale compris d'accord avec votre commission !

M. le président. Je vous en prie, messieurs, nous ne sommes pas en commission !

M. Henri Ginoux. Néanmoins, cette péréquation représente un danger pour l'équilibre du budget des communes. Certaines villes, il est vrai, perçoivent plus de recettes grâce à la taxe professionnelle, mais a-t-on réfléchi aux charges supplémentaires qu'elles doivent supporter pour acquérir des terrains, assurer le fonctionnement des bureaux d'aide sociale, lutter contre les nuisances, construire des parcs de stationnement, élargir les voies et les entretenir ? Ces villes prétendument riches connaissent bien souvent des difficultés plus grandes que les communes moyennes. Quant aux petites communes situées en pleine nature, où la verdure et la chlorophylle ne manquent pas (*sourires*), leurs besoins ne sont pas comparables à ceux des villes moyennes ou des cités très urbanisées : le centre aéré n'y est pas nécessaire, la crèche n'y est pas indispensable, l'aide aux chômeurs ou aux personnes âgées réclame moins de crédits.

Cela dit, certains aspects du projet me préoccupent. Hier soir, notre collègue Freiaut faisait observer qu'il n'avait pas retrouvé, en 1977, dans les recettes de base de sa commune, les fonds qu'il avait réellement touchés. Par ailleurs, l'une de vos observations, monsieur le ministre, m'inquiète aussi. Certes, les départements de l'Île-de-France posent un problème particulier. Mais les simulations qui ont été faites sont-elles valables pour toutes les villes, et pour tous les départements de l'Île-de-France ? Du fait de la péréquation, d'autres attributions sont-elles prévues ? Pouvons-nous vraiment nous fier aux chiffres qui figurent dans les états qui nous ont été fournis ? Personnellement, je ne le pense pas.

Une autre question, qui relève plutôt de la compétence de votre collègue le ministre du budget, me semble également très importante. Nous parlions jusqu'à maintenant de produits. Or, on commence à parler de taux. N'y a-t-il pas malentendu entre ces deux notions ? D'aucuns, ont l'impression que certains taux ont augmenté plus que d'autres. Qu'en est-il exactement ?

En fait, pour l'établissement de nos impôts locaux, nous avons jusqu'à maintenant manœuvré sur le produit en modifiant plus ou moins leur taux. En ce qui concerne la taxe professionnelle, par exemple, l'assiette elle-même s'est trouvée modifiée du fait que les salaires ont évolué. L'assiette ayant varié, le taux n'a pu être augmenté que dans une proportion moindre ou pas du tout, ou même être réduit s'il y a eu une augmentation très substantielle des salaires ou des produits provenant de l'investissement foncier, par exemple.

C'est un point sur lequel j'appelle l'attention de l'administration — encore que le problème ne lui a certainement pas échappé — mais surtout celle de mes collègues. Il ne faudrait pas que se renouvelle l'erreur que nous avons commise avec la taxe professionnelle, erreur qui nous a causé tant de soucis.

En ce qui concerne l'impôt sur les ménages, la valeur locative n'ayant pas pour l'instant bougé, ce sont les taux qui ont évolué. Mais si l'on compare l'évolution, d'année en année, du produit de la taxe professionnelle, d'une part, et de celui de la taxe d'habitation, d'autre part, on constate que, dans les deux cas, elle a été sensiblement la même.

Je souhaite donc que la concertation engagée aboutisse à une prorogation en 1979 du système en vigueur. Mais il faut à tout prix éviter de bousculer des bases qui ont été si difficiles à établir.

Comme je le disais tout à l'heure, un effort supplémentaire de l'Etat est souhaitable. Mais il serait dangereux de déshabiller Pierre pour habiller Paul en incitant les communes à modifier leurs bases et leurs taux d'imposition pendant l'année où seront poursuivies les études.

Puisque la commission spéciale a la possibilité de continuer ses travaux, pourquoi, durant l'intersession, ne travaillerait-elle pas par petits groupes comprenant chacun un élu ou deux, un représentant de l'administration centrale et, éventuellement, un représentant des industriels, des locataires et des propriétaires ? Elle réaliserait ensuite la synthèse des travaux, des suggestions et des idées, bonnes ou mauvaises, afin de présenter à la session de printemps, des propositions constructives.

Par exemple, pour la taxe d'habitation, pourquoi ne pas prendre comme base, au lieu d'une valeur locative très théorique, la valeur réelle de location des immeubles ? Nous arriverions déjà, avec un même taux, à des écarts plus logiques entre la taxe appliquée à un appartement de grand standing et celle qui frappe un logement de type HLM, dont le confort est quelquefois très limité. De même, pourquoi ne pas élargir l'assiette actuelle de la taxe professionnelle dont l'étroitesse est telle que dès que l'un des deux facteurs varie, les effets sont aberrants ?

Nous devons dans cette affaire nous fixer deux objectifs : respecter l'indépendance financière des collectivités locales, donc laisser à chaque conseil municipal le droit de fixer l'impôt local dans les limites qui sont à déterminer, éviter ensuite une distorsion trop forte au sein d'une même profession ou entre les taxes d'habitation.

En conclusion, monsieur le ministre, j'émet le vœu que nous prorogions pour l'instant les mesures en vigueur, et que nous nous mettions au travail pour que, dès le mois d'avril, nous soyons en mesure de réaliser enfin la réforme dont on parle depuis 1959, mais qui, dans l'état actuel des textes, ne me semble pas prêt d'aboutir.

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

M. Marcel Houël. Mon intervention portera sur les dispositions relatives aux communautés urbaines.

Je rappellerai d'abord à ce sujet les larges réserves que nous formulons quant à l'existence de ces collectivités, tout au moins dans leur forme actuelle.

Nous considérons, en effet, que ces groupements de communes, tels que la loi les a conçus, sont des outils inefficaces, leurs compétences étant trop nombreuses et leur aire géographique bien souvent trop étendue.

Outre les charges financières excessivement lourdes que les communautés urbaines font supporter aux communes membres, elles constituent souvent un écran supplémentaire qui s'interpose entre les habitants de la commune, qui ont élu leurs conseillers municipaux au suffrage universel et ceux qui, élus au second degré, prennent les décisions au sein de la communauté urbaine.

Le projet de loi que nous discutons aujourd'hui comporte, concernant ces collectivités, des dispositions que nous n'approuvons pas.

Pour notre part, nous avons proposé en commission le maintien du *statu quo*, en ce qui concerne le taux unique de l'impôt dans les communautés urbaines, jusqu'au 1^{er} janvier 1981.

Nous sommes contre le nivellement de l'impôt car nous soutenons de la situation aberrante qu'avait créée le fameux article 11-3 de la loi portant création de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle.

A Lyon, par exemple, avant que le Gouvernement ne rectifie, les contributions des communes membres avaient augmenté, sans aucun profit pour elles, de 23 à 239 p. 100 !

L'article 21 du présent projet de loi donne la possibilité à une majorité définie d'augmenter le taux de l'impôt jusqu'à concurrence d'un cinquième de la différence entre le taux moyen de la taxe d'habitation perçue par le groupement et les taux appliqués au profit de celui-ci dans chaque commune membre.

À ce sujet, j'ai l'intention, avec le groupe communiste, de défendre un amendement tendant à maintenir la situation actuelle jusqu'à la remise en ordre définitive de la fiscalité des communes.

D'autant que, si l'on étudie les simulations de l'application du texte du Sénat, on constate des disparités étonnantes. Ainsi, la ville de Lyon, dont la richesse totale est bien supérieure à celle de la ville dont je suis maire, recevrait, au titre de la dotation globale, 3 339 millions d'anciens francs de plus qu'en 1978, la communauté urbaine de Lyon, 3 979 millions d'anciens francs et Villeurbanne, deuxième ville du département du Rhône, 1 016 millions d'anciens francs. Quant à Vénissieux, huitième ville du département, qui compte 80 000 habitants, et qui a triplé sa population ces quinze dernières années, elle ne recevrait, et encore, grâce à la garantie de 5 p. 100, que 96 millions d'anciens francs.

Où sont, dans ces conditions, l'égalité et l'équité ?

Non, monsieur le ministre, vos propositions ne sont pas bonnes pour de nombreuses communes à l'exemple de la mienne.

Vous ne donnez pas un sou de plus. Vous déshabilitez les gens mal vêtus, pour habiller les mieux nantis.

Dans le cas que je viens de citer, ce sont les villes dont la population est en majorité ouvrière qui seront les plus défavorisées.

C'est pourquoi nous ne cesserons de dénoncer le leurre qu'est votre projet, qui n'apporte rien et qui ne fait que répartir la misère entre les 36 000 communes de France. (*Applaudissements sur les bancs des communistes.*)

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

M. Alex Raymond. « Cent fois sur le métier, remettez votre ouvrage ! Ce conseil de Boileau semble devenu un principe de gouvernement. Le fait est qu'il s'applique parfaitement aux projets relatifs aux institutions et aux finances locales.

Sitôt votée, la loi s'avère insuffisante, mal adaptée aux réalités locales, trop contraignante pour les élus locaux. Que ce soit en matière de finances locales où les mésaventures de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation devraient conduire les responsables gouvernementaux à s'interroger sur la pratique du pouvoir, ou que ce soit en matière d'institutions locales où aucune réforme profonde n'est venue supplanter la structure centralisée bientôt bicentenaire.

Sur ce thème, le débat n'a jamais été clair, monsieur le ministre, et il semble que nous ne parlons pas le même langage.

Vous défendez, au nom de la centralisation, l'efficacité là où beaucoup attendent l'autonomie communale sans laquelle il n'y a pas de vie démocratique.

Une nouvelle fois, alors que s'ouvre un débat tronqué, nous nous sentons dupés.

Vous avez fait grand bruit autour de vos projets : commissions d'études au Sénat et à l'Assemblée, questionnaire aux maires de France, débat du 20 juin dernier au Sénat.

Vous avez annoncé, de longue date, le dépôt d'un projet de loi-cadre sur les libertés communales, à l'automne de cette année, ainsi que le dépôt d'un projet relatif à la fiscalité locale.

Tout cela pour aboutir à quoi ? Le projet de loi-cadre n'est pas prêt. Le projet relatif à la fiscalité locale est une telle bombe à retardement que notre assemblée l'a renvoyé à la session prochaine. Quant au texte dont nous sommes censés débattre aujourd'hui, il n'a qu'un intérêt très limité : il n'apporte pratiquement pas un centime de plus aux communes.

Il est vrai que certaines communes — j'en connais — semblent percevoir beaucoup. En réalité, si l'on fait le compte, leurs ressources sont encore insuffisantes.

L'ouverture du débat au fond semble gêner.

Je voudrais, pour ma part, me faire l'écho des maires inquiets pour l'avenir de leur mission.

Vous ne me contredirez pas si j'affirme qu'il n'y a ni gestion adaptée ni démocratie vivante si les structures locales n'épousent pas les réalités humaines, sociales et économiques de notre temps.

Pour les socialistes, ce principe ne peut jamais servir d'alibi à la destruction de l'institution communale : la commune existe, elle doit vivre, nous sommes là pour la défendre ; mais il est vrai aussi que la survie de milliers de petites communes dépend directement de la coopération communale et que sans cette organisation l'efficacité de la gestion reste parfois à démontrer.

Entre la commune, parfois trop étroite, et le département, plus éloigné des préoccupations au jour le jour, s'étend tout le champ de la coopération communale sur laquelle je voudrais centrer mon propos.

En quelques mots, j'en rappellerai l'historique. La première trace législative remonte à 1890, c'est-à-dire à près d'un siècle. Depuis, de multiples organismes intercommunaux ont été créés par la loi ou par le règlement. Après les syndicats intercommunaux à vocation unique, qui ont vu le jour en mars 1890, les syndicats mixtes sont apparus en mai 1955 ; puis les syndicats intercommunaux à vocation multiple et les districts ont été créés par les ordonnances du 5 janvier 1959 : les communautés urbaines sont nées le 31 décembre 1966 et les villes nouvelles ont été instituées par la loi du 10 juillet 1970. Enfin, la création des syndicats d'études et de programmation a été annoncée par le Gouvernement en juin dernier au Sénat.

Mais il est un autre aspect de la coopération : les fusions et regroupements de communes, qui peuvent s'opérer soit dans le cadre de communes ou sections de communes, soit dans celui de communes associées. On doit à la vérité de dire que cette dernière formule n'a pas soulevé l'enthousiasme des élus locaux ; chacun en connaît les raisons.

On peut, enfin, citer ce qu'il est convenu d'appeler le rapport Guichard, dont l'une des propositions visait à substituer des super-communes aux communes jugées trop petites et incommodes.

De toutes ces nouvelles structures, une seule a connu le développement souhaité — les syndicats intercommunaux à vocation multiple, ou SIVOM — puisqu'une commune sur deux en est membre aujourd'hui. Or la caractéristique des SIVOM est qu'il s'agit d'une institution souple, qui permet de nombreuses adaptations et conserve aux conseils municipaux la maîtrise des opérations menées en leur nom.

Pour les autres organismes, à quelques exceptions près, c'est l'échec. Les raisons de cet échec, monsieur le ministre, sont bien simples : elles tiennent à l'état d'esprit et aux conditions financières dans lesquelles ces regroupements ont été proposés et parfois imposés.

Je ne referai pas le procès, justifié, de la conception qu'entretenaient les cadres de l'Etat central vis-à-vis de l'institution communale ; mais je tiens à dire ceci : si l'on avait laissé faire, les communes n'auraient plus aujourd'hui que des responsabilités secondaires. La liberté communale est le contrepoint naturel du pouvoir central. C'est pourquoi, depuis vingt ans, les administrations parisiennes ont tant cherché soit de manière juridique, soit par la voie financière, à la réduire ou même à l'enfermer.

Il est vrai que le refus — ou l'hésitation — de porter remède à la crise financière que connaissent aujourd'hui les collectivités locales est une arme puissante pour les contraindre à se regrouper. Celle-ci permet, en particulier, d'exercer d'inacceptables pressions financières, d'autant plus insidieuses que les collectivités sont plus démunies.

Il est vrai également que les structures de regroupement ont été proposées dans le souci principal d'assurer une meilleure réception, au niveau communal, des impulsions politiques techniques et financières venant d'en haut.

C'est tout un état d'esprit, toute une pratique qui sont en cause. Tous ces projets proposés sont l'œuvre de gestionnaires sans connaissance aucune des réalités locales et sans égard pour la démocratie. En dépit de toutes les dénégations, l'élu est encore considéré aujourd'hui comme un mineur à qui l'on concède avec méfiance, prudence, et parfois avec une sorte de mépris condescendant les responsabilités et les possibilités de création qu'il revendique.

Comment s'étonner, dans ces conditions, qu'il faille périodiquement rediscuter des libertés locales ?

Nous avons une nouvelle preuve de cet état d'esprit avec le texte qui nous est proposé. Le fait même de le détacher de l'ensemble des projets qui devaient l'accompagner, voire le précéder, semble un aveu. Certes, il n'est pas bon de repousser incessamment des réformes qui se révèlent urgentes. Le blocage du VRTS entraînait fatalement la mort du système de 1966 ;

mais n'y a-t-il pas quelque chose d'inacceptable dans le fait de traiter des moyens financiers des collectivités locales avant de définir le champ des droits, des devoirs et des pouvoirs qui leur reviennent ?

Cette remarque est particulièrement valable en ce qui concerne la coopération intercommunale.

Avant même que l'on ait pu discuter de ses modalités et des besoins particuliers qui se dégagent à cette occasion, le Gouvernement ouvre et ferme aussitôt le débat sur les moyens financiers des groupements communaux aux articles L. 234-15 et L. 234-16 du code des communes prévus au projet initial.

A l'article L. 234-15 du projet soumis au Sénat, il est proposé une aide au démarrage pour certaines formes de coopération. Nous aurions aimé pouvoir discuter, en préalable, des conditions dans lesquelles nous est proposée cette coopération. A ce propos, monsieur le ministre, ne met-on pas la charrue devant les bœufs ?

A l'article L. 234-16, il est prévu de majorer la dotation forfaitaire et la dotation de péréquation pour les organismes de coopération à vocation multiple. Nos collègues sénateurs ont supprimé cet article, marquant par là leur désapprobation des méthodes utilisées pour forcer la main des élus locaux ; non pas que les organismes de coopération n'aient pas besoin de soutien financier, mais leur dimension, si elle induit des économies de rationalisation, est également source de charges supplémentaires, ainsi que l'a démontré depuis longtemps une enquête de l'inspection générale des finances sur les communautés urbaines obligatoires.

On pense immédiatement aux charges de gestion ainsi qu'aux dépenses que, seules, peuvent engager des communes regroupées. C'est pourquoi nous ne sommes pas, par principe, opposés aux aides financières quand elles ne revêtent pas le caractère d'incitation appuyée, quand elles ne sont pas la seule réponse à une pénurie financière généralisée. Dans ce sens, nous allons même plus loin que le projet du Gouvernement puisque nous proposons, par un amendement à l'article L. 234-15 du code des communes, que tous les organismes de coopération intercommunale bénéficient de cette aide au démarrage.

Mais nous ne pouvons, pour autant, nous satisfaire de dispositions tout à fait limitées qui n'apportent aucune solution, ni juridique, ni financière, à la coopération intercommunale boiteuse qui nous est proposée depuis vingt ans.

A l'occasion des dernières élections municipales, vous auriez dû, monsieur le ministre, mieux examiner nos propositions et vous en inspirer un peu. Nous, socialistes, développons une conception radicalement opposée à celle que vous défendez, sans pour autant porter atteinte à l'autonomie et à la liberté communales.

Interrogez nos administrés ! Ils vous diront tous que la commune est le cadre le mieux adapté à la vie démocratique ; elle est leur environnement quotidien ; ils peuvent en juger la gestion parce qu'ils peuvent la comprendre.

C'est pourquoi le parti socialiste entend préserver et renforcer la multiplicité des cellules de base de la démocratie. Il entend même en créer de nouvelles, là où elles n'existent plus, en particulier dans les grandes agglomérations. Ces vérités élémentaires ne rentrent pas dans les modèles de nos administrations traditionnelles, mais elles sont bien ancrées dans le cœur de nos administrés.

C'est le premier point. Mais on ne peut s'arrêter là car les communes ne vivront pas et ne se regrouperont pas là où cela est nécessaire si l'on n'assure pas au préalable les moyens financiers indispensables.

Ce n'est qu'à ces deux conditions, qui pour nous sont deux préalables, qu'une coopération intercommunale pourra se développer. Or les deux projets que vous avez déposés sur le bureau de l'Assemblée ne permettront pas de modifier un tant soit peu dans un sens positif la situation existante. Il est donc à craindre que la coopération communale ne fasse pas beaucoup de progrès à l'avenir.

Celle-ci est pourtant indispensable car elle constitue la seule voie permettant d'éviter qu'une nouvelle technocratie s'empare du pouvoir au niveau intercommunal. Il convient donc de favoriser la coopération et les regroupements volontaires ; mais il faut le faire dans un cadre totalement transformé : nous pensons que c'est en renforçant préalablement les moyens et les pouvoirs des communes qu'on les incitera à mettre en place elles-mêmes les nécessaires regroupements de compétences et de moyens.

Alors seulement seront possibles des formules adaptées, des procédures assouplies qui permettront à la coopération intercommunale de se mouler dans les réalités multiples et changeantes de la vie locale.

Alors seulement seront possibles des formules que le carcan juridique actuel écarte irrémédiablement. Les communes organisées seront en particulier à même de mettre en œuvre une répartition adaptée de leurs richesses afin de pallier les inégalités de ressources. En matière de péréquation, en effet, il n'y a pas une vérité, et vous proposez une fausse uniformisation au niveau national, monsieur le ministre. Nous préférons une véritable péréquation dans le cadre du département ou du groupement de communes.

La question est de savoir si votre Gouvernement tient vraiment à promouvoir de telles solutions.

Ce débat servira-t-il à quelque chose ?

Une véritable réforme juridique et financière demande que l'on réponde aux aspirations qui se sont exprimées non seulement lors de la consultation que vous avez organisée, mais surtout par les motions votées par les congrès des maires de France. Rendez le pouvoir aux habitants et à leurs élus, donnez-leur les moyens financiers de gérer leur quotidien et vous aurez, monsieur le ministre, répondu à notre attente !

Et puis, avant de laisser vos services se lancer dans des calculs invraisemblables, commencez donc par prendre réellement en charge les dépenses qui incombent à l'Etat. Pourquoi, lorsque des collectivités locales se saignent à blanc pour constituer des réserves foncières, les plus-values sur les transactions de terrains sont-elles encaissées par l'Etat seulement ?

Pourquoi les collectivités de province qui organisent leurs transports en commun ne bénéficient-elles pas de subventions comme dans la région parisienne ?

Pourquoi encaissez-vous la TVA sur les subventions d'équi libre qu'accordent des collectivités à certains services du fait d'un manque d'aide de l'Etat ?

Pourquoi l'enseignement n'est-il pas véritablement gratuit ?

Pourquoi faites-vous payer les indemnités de résidence de certains fonctionnaires aux collectivités locales ?

Pourquoi, pourquoi, pourquoi ?... Vous savez, monsieur le ministre, que la liste pourrait être longue !

Or peu de choses, dans ce que vous nous proposez, ouvre le chemin d'une ère nouvelle et, pour équilibrer nos budgets, il nous faudra encore ne compter que sur la patente et la cote mobilière devenues, il est vrai, taxe professionnelle et taxe d'habitation, avec des augmentations démentielles qui ne peuvent que nuire aux budgets des entreprises et des ménages, déséquilibrant ainsi un peu plus notre économie.

Mais, monsieur le ministre, face à nos préoccupations, vous semblez refuser obstinément de tirer la leçon de la grande plainte des communes de France.

Ne vous étonnez pas, alors, qu'un jour les citoyens se désintéressent de la vie publique. Mais ce sera la Fron !

Et, en attendant, que dire des textes rebutants que vous nous soumettez et qui contraignent les quelques-uns d'entre nous qui ont résisté à l'aridité du dispositif à se plier non à la loi des hommes, mais à celle de l'ordinateur, humiliant ainsi le législateur ?

Craignez, monsieur le ministre, que les lois faites par l'ordinateur de votre ministère ne conduisent les élus et la population à effectuer un retour en arrière de plusieurs siècles et à solliciter les « franchises » qu'on leur accordait au Moyen Age et que la technique et les brillants esprits qui la servent semblent avoir perdu de vue. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

M. le président. La parole est à M. Philippe Madrelle.

M. Philippe Madrelle. Le Gouvernement semble avoir pris son parti de considérer qu'en matière de fiscalité des collectivités locales il suffit de jeter un peu de poudre aux yeux pour que les élus locaux aient le sentiment que le pouvoir central se préoccupe activement de leur sort.

Il ne saurait y avoir plus grave méprise, et les élus locaux, quelles que soient par ailleurs leurs opinions politiques — et cela est particulièrement significatif — ne sauraient admettre que le Gouvernement se contente de proposer un semblant de réforme du statut des collectivités locales et de leurs res-

sources à un moment où ces collectivités doivent faire face à des situations financières de plus en plus difficiles et à une tutelle administrative de plus en plus lourde.

Je veux illustrer ce propos en m'attachant à montrer comment, dans le cadre du département, cette situation est ressentie et quelles sont les propositions des socialistes dans ce domaine.

En tant que président d'un conseil général, je me permettrai de vous dire, mes chers collègues, que je ressens quotidiennement les nombreuses absences de démocratie dans le rôle que joue aujourd'hui le département. En effet, le combat pour la démocratie dans un conseil général ne se livre pas à armes égales. La moindre parcelle de pouvoir arrachée au préfet peut être immédiatement remise en cause par la logique même des institutions centralisées.

Aujourd'hui, la décentralisation est au goût du jour. Tout le monde en parle, mais les mots cachent bien souvent des intentions complètement opposées. Qu'est-ce que la décentralisation dans le contexte actuel, si ce n'est le souci d'éviter que le système ne se bloque et, pour cela, de donner de temps en temps des ballons d'oxygène financier pour ne pas avoir à se passer la question essentielle, celle des fondements actuels du pouvoir ?

La centralisation est, en réalité, le plus sûr instrument par lequel le capitalisme installe son emprise sur notre société. Il y a du colonialisme là-dedans, et des élus départementaux de plus en plus nombreux considèrent qu'un tel système est devenu insupportable et rejoignent aujourd'hui les socialistes pour dénoncer les contrôles administratifs paralysants et l'asphyxie financière des collectivités locales.

Face à cette pression très forte, le Gouvernement doit lâcher du lest, tout en se gardant bien de modifier quoi que ce soit quant au fond, espérant ainsi que les élus départementaux serviront d'amortisseurs et protégeront le pouvoir central contre le mécontentement croissant des populations.

Le Gouvernement n'entend pas diminuer le pouvoir réglementaire de l'Etat, qui est en réalité la clef de voûte de la centralisation, de même qu'il n'entend pas régler le problème du déséquilibre entre les charges des départements et leurs ressources propres.

Les socialistes sont conscients de l'urgence d'une réforme, mais ils ne sous-estiment pas les difficultés techniques et humaines. C'est la raison pour laquelle la démarche qu'ils entendent proposer pour le département doit avoir un caractère évolutif pour parvenir à faire de celui-ci une collectivité majeure.

Bien sûr, les régions et les communes sont également, pour les socialistes, des terrains de luttes fondamentaux pour la décentralisation ; mais nous pensons que ce serait commettre une grave erreur que de sous-estimer le rôle que le département peut jouer dans ce combat.

Il s'agit, en l'occurrence, d'une institution déjà ancienne, qui a acquis, au fil des ans, une identité sociologique et humaine qui constitue aujourd'hui une réalité, un terrain solide sur lequel il est possible de s'appuyer pour concevoir et préparer les différentes étapes qui doivent conduire à l'avènement d'une véritable démocratie locale. Un tel développement ne pourra naturellement pas se faire sans tenir compte du sort des régions et des communes. Mais nous espérons qu'un jour l'évolution de ces collectivités permettra une transformation plus profonde de l'institution départementale.

Transformer le département en une collectivité majeure implique des mesures indispensables. Il faut d'abord casser les ressorts institutionnels de la centralisation, pour redéfinir les nouvelles compétences du département et lui donner les moyens de ces nouvelles responsabilités.

Casser les ressorts institutionnels du département signifie qu'il faut modifier de façon radicale les règles de désignation de l'exécutif départemental, qu'il faut supprimer la tutelle de l'Etat et qu'il faut aussi et surtout renforcer la légitimité politique de l'assemblée départementale.

Nous estimons, en premier lieu, que le rôle du préfet ne doit plus être d'exécuter les décisions de l'assemblée départementale. Nous demandons qu'il soit mis fin à cette grave entorse au principe démocratique, qui consiste à laisser entre les mains du préfet le pouvoir d'exécuter les décisions du conseil général.

C'est à l'assemblée départementale qu'il doit appartenir de désigner en son sein son exécutif...

M. Alain Bonnet. Très bien !

M. Philippe Madrelle. ... et de définir ses conditions de fonctionnement.

En second lieu, le contrôle de tous les actes du département par les services de l'Etat est un facteur déterminant de subordination des élus locaux.

Bien sûr, nous savons que la tutelle au sens strict du terme a été pratiquement supprimée dans les faits. Mais il n'en reste pas moins vrai que l'ensemble des contrôles exercés, tant par le préfet que par les services techniques et financiers de l'Etat, limite de façon considérable aussi bien les pouvoirs que l'efficacité de l'assemblée départementale.

Nous demandons que disparaisse toute forme de contrôle par les représentants du Gouvernement et que seul subsiste un contrôle *a posteriori* qui serait exercé par les juridictions administratives et financières.

Dans un autre domaine, celui du mode d'élection, il est clair que, sous couvert de mieux assurer la continuité de l'action départementale, l'élection par moitié des conseillers généraux illustre en réalité la grande méfiance que le pouvoir central nourrit à leur égard et constitue inévitablement un affaiblissement de la représentativité des conseils généraux.

Pourquoi ne pas élire l'ensemble des conseillers généraux en même temps que les conseillers municipaux ? La coïncidence de l'élection de l'assemblée départementale et de l'assemblée communale nous paraît être un des meilleurs moyens pour renforcer la cohésion du pouvoir local face à l'Etat et pour montrer plus clairement aux électeurs l'importance de l'enjeu politique que constitue la gestion de leur département.

Une fois brisé le ressort de la centralisation, il convient, dans un deuxième temps, de définir les nouvelles compétences du département. A cet égard, il faut tenir compte du fait que le renforcement de l'autorité des élus départementaux pourrait être l'occasion d'une multiplication des conflits de compétences entre ces élus et les élus nationaux, régionaux ou communaux, si leur mission n'était pas clairement définie.

Il y a un certain nombre de secteurs dans lesquels le département est à la fois le gestionnaire d'un patrimoine qui lui est propre et le lien de solidarité entre les communes. Dans ces différents domaines, il conviendra de préciser les éléments du domaine propre du département pour lesquels il disposera d'une entière liberté de gestion. Il pourrait s'agir, en particulier, de la voirie, de l'action sociale, des transports ou des services d'incendie et de secours. Il serait également souhaitable de préciser quels seront les éléments de son domaine d'intervention en liaison avec d'autres collectivités. Il pourrait s'agir, à cet égard, du tourisme, de l'industrialisation en milieu rural, de la protection de l'environnement.

Par ailleurs, il nous paraît souhaitable que le conseil général puisse exercer, d'abord, des fonctions de répartition des crédits départementaux en faveur des collectivités de base pour lesquelles il fixerait lui-même les critères d'attribution et, ensuite, des fonctions de contrôle pour certains équipements nationaux ou régionaux.

Ces nouvelles compétences seraient sans signification si l'on ne cherchait pas, par ailleurs, à renforcer considérablement les moyens financiers, administratifs et techniques des élus départementaux et si n'étaient pas assurées l'adoption et la mise en œuvre d'un véritable statut des élus locaux.

En ce qui concerne les moyens financiers, il n'est plus besoin de justifier longuement la nécessité urgente d'une réforme des finances locales, et, monsieur le ministre, permettez-moi de vous dire, que le projet que vous nous présentez aujourd'hui ne se caractérise pas par son audace.

Nous aurons l'occasion, tout au long du débat, d'en examiner les modalités dans le détail.

En matière de moyens administratifs et techniques, nous demandons, avant toute chose, une revalorisation de la fonction publique locale susceptible d'assurer à ses agents des conditions de recrutement, de formation, de carrière, de rémunération, d'avantages sociaux et de mobilité comparables à celles de la fonction publique d'Etat.

Dans cet esprit, nous estimons que les services de mission dont dispose l'Etat pour effectuer les études et pour préparer les interventions ponctuelles du département devraient être transférés directement à l'assemblée départementale, qu'il s'agisse des groupes d'études et de programmation dans les directions départementales de l'équipement, des ateliers d'amé-

nagement rural dans les directions départementales de l'agriculture, des services de programmation des directions départementales de l'action sanitaire et sociale, du service des constructions scolaires et d'inspection académique et de bien d'autres, ce qui donnerait aux élus départementaux les moyens d'entreprendre les études indispensables pour exercer leurs nouvelles responsabilités.

Enfin — et ce dernier point me paraît capital — tous les élus locaux de cette assemblée seront d'accord avec moi pour dire qu'aujourd'hui les conditions matérielles et morales de l'exercice des mandats locaux sont parfaitement scandaleuses au regard des exigences de la démocratie et qu'il est impératif de doter les élus locaux, particulièrement dans le cadre du département, d'un statut qui leur assure à la fois une juste compensation financière, la garantie d'une disponibilité de temps, une protection sociale et des possibilités de formation, en même temps que ce statut assurera une réelle ouverture de la fonction électorale à toutes les catégories sociales qui en sont actuellement écartées dans les faits.

Voilà, monsieur le ministre, les quelques réflexions que m'inspirent les projets actuels du Gouvernement sur les collectivités locales. N'avez-vous pas l'impression amère que nous faisons aujourd'hui un travail de Sisyphe ?

Il est clair que le Gouvernement n'a qu'une intention, qui est d'endormir les élus locaux sous un fatras de propositions, de promesses qui ne servent, en réalité, qu'à cacher la grande intention des pouvoirs publics en matière de réforme des collectivités locales et à perpétuer la domination d'un Etat centralisateur et autocrate qui n'a pas su concevoir les rapports entre l'Etat et les collectivités locales autrement qu'en accroissant leurs charges et en diminuant leurs responsabilités.

La conclusion qui s'impose est que, tant que le conservatisme et la technocratie prévaudront, aucun progrès sérieux ne sera réalisé sur la voie d'une réforme des collectivités locales. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes.)*

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

M. Jacques Richomme. Ainsi que l'a rappelé M. le rapporteur, et ainsi que vous l'avez vous-même rappelé, monsieur le ministre, le projet de loi que nous examinons aujourd'hui emprunte de nombreux éléments à l'ancien VRTS, dont il corrige toutefois certains aspects défectueux afin d'assurer une plus grande sécurité et une plus grande équité entre les communes.

La sécurité sera obtenue à titre principal par la référence à la progression de la TVA. L'entrée en jeu de ce critère, combiné avec certains éléments complémentaires, se traduira — et on ne peut que s'en réjouir — par la mise à la disposition des communes pour 1979 de près de un milliard de francs supplémentaires.

Il s'agit là d'une somme qui est loin d'être négligeable puisqu'elle représentera quatre fois le montant du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle institué par le texte aménageant la fiscalité directe locale, tel qu'il a été voté par les sénateurs.

Quant à l'équité, elle est recherchée par le mode de calcul de la dotation de péréquation et par les concours particuliers, et notamment par la création d'une aide aux communes les plus démunies.

Avec le débat sur un projet de loi dont le caractère nécessairement technique a rebuté nombre d'entre nous, nous entamons donc la mise en œuvre de l'un des grands principes qui devra guider le travail législatif concernant la réforme des collectivités locales, je veux parler du principe de la solidarité intercommunale.

De la nécessité d'opérer une certaine redistribution des ressources des communes les plus riches vers celles qui sont très démunies ou vers celles qui se trouvent dans une situation particulière, tout le monde parle depuis longtemps.

En 1971, lors de son congrès, l'association des maires de France avait appelé cette réforme de ses vœux. Quant au Sénat, sa commission des finances avait, il y a deux ans, créé un groupe d'études dont les conclusions aboutirent sans ambages à cette péréquation rêvée.

Mais lorsque, répondant aux vœux des élus locaux et mettant en œuvre les engagements qu'il avait pris en la matière, le Gouvernement proposa au Parlement d'instituer un mécanisme de péréquation de la taxe professionnelle, on assista à une véritable levée de boucliers contre ce qui fut considéré par certains

comme une spoliation et une injustice. Le fonds fut tout de même créé par le Sénat, après que les deux commissions compétentes de cette assemblée eurent commencé par le refuser ; mais, tel qu'il a été modifié, ses ressources ne représenteraient qu'un sixième des ressources initialement prévues.

En rappelant ces faits, je ne songe d'ailleurs nullement à incriminer les sénateurs, étant donné que le scénario aurait très vraisemblablement été le même si l'Assemblée nationale avait eu à modifier la première ce fonds de péréquation de la taxe professionnelle.

Certes, comme tout ce qui concerne les ressources d'une collectivité ou d'un organisme, la matière est délicate car on ne peut pas modifier d'un trait de plume les éléments sur lesquels reposent l'équilibre financier et toute la gestion de milliers de communes.

Délicate, cette matière est également complexe compte tenu de la grande diversité des situations dans lesquelles se trouvent les communes. Cette diversité est d'ailleurs illustrée par les différents types de concours particuliers qu'il est envisagé d'attribuer pour faire face à autant de situations différentes, dont celle, évidemment, des communes touristiques et thermales où la population est multipliée par dix, si ce n'est plus, pendant quelques mois de l'année.

A cet égard, la proposition tendant à l'élargissement du critère d'attribution de ce concours particulier mérite d'être soulignée, de même que celle plus générale tendant à permettre la possibilité de versement d'acomptes. Toutefois, je suis personnellement défavorable à l'amendement du Gouvernement tendant à réduire à 25 p. 100 la part des concours particuliers affectée aux communes touristiques.

Il y a, en deuxième lieu, le cas des communes les plus démunies, et c'est à celles-ci qu'on pense le plus souvent lorsqu'on évoque la nécessaire solidarité intercommunale. Le texte que nous examinons en ce moment contient un début de réponse aux problèmes qu'elles posent ; mais 404 millions de francs représentent bien peu de chose, surtout si le nombre des bénéficiaires est augmenté.

Il y a, en troisième lieu, le cas des communes-centres, celles qui supportent seules des charges spécifiques engendrées par les fonctions qu'elles assument au profit de l'ensemble de la population.

Pour ces trois principaux cas, et pour quelques autres, le texte sur la dotation globale établit une certaine redistribution par l'intermédiaire des concours particuliers. Mais cette redistribution est surtout instaurée à travers la dotation de péréquation, dont l'une des composantes est calculée en fonction du potentiel fiscal.

L'Etat montre donc la voie de la redistribution dans la répartition des ressources versées au titre de la dotation globale. Mais, ce texte voté, l'essentiel restera à faire par ce que j'appellerai « la remise en état du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle ».

J'anticipe, certes, sur un débat futur ; mais les problèmes ne sont pas cloisonnés, et l'on ne peut valablement évoquer la redistribution des ressources au niveau communal sans préciser que la péréquation de la taxe professionnelle est une solution d'évidence.

Fréquemment, pour illustrer cette idée, on propose l'exemple bien connu des maires de nombre de communes de mon département : on observe qu'autour des villes industrielles se développent à leur tour les communes rurales environnantes ; après avoir connu l'exode, elles voient venir et revenir vers elles des hommes et des femmes qui, tout en travaillant dans les zones industrielles, ont décidé de quitter la ville. Résultat : les petites communes, qui accueillent ces nouveaux venus, sont inexorablement confrontées à l'obligation d'aménager des équipements collectifs de toutes natures — voirie, eau, assainissement, électrification, établissements scolaires... — mais le financement manque à leurs municipalités, qui ne peuvent demander aux contribuables autant qu'il serait nécessaire pour réaliser ces équipements, tant la note est lourde.

Dans la plupart des cas, ces communes ne disposent pas du produit de taxes professionnelles importantes, si bien que les impôts sur les ménages risquent d'être élevés. Aussi, pour éviter une situation de totale impuissance, ces communes doivent être aidées financièrement. Mais par qui ? Par l'Etat, et par le département, sans aucun doute, comme il en est présentement. Mais, aussi, à mon avis, par les communes dites « riches », c'est-à-dire celles qui bénéficient du produit de taxes professionnelles élevées liées à des implantations industrielles

ou commerciales importantes, dont le volume permet aux municipalités bénéficiaires de demander beaucoup moins aux habitants de leurs communes qu'il n'est demandé à ceux des localités qui ne disposent que d'un faible produit des taxes professionnelles.

Il importe donc que ces communes riches acceptent de partager leur richesse. C'est cela la solidarité intercommunale.

En évoquant ce problème capital — mais difficile, je le conçois — de la péréquation de la taxe professionnelle à propos des dispositions relatives à la dotation globale, j'ai tenu à marquer combien, à mon avis, les deux réformes étaient liées. J'espère que notre assemblée saura prendre à cet égard, le moment venu, des décisions courageuses. *(Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)*

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

M. Gaston Flosse. Dans son article 9, le projet de loi relatif à la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales, que vient d'adopter le Sénat, prévoit l'extension aux communes des territoires d'outre-mer du versement d'une dotation annuelle.

Pour la première fois depuis leur accession au statut de collectivités de l'Etat, les communes des territoires d'outre-mer, en général, et de Polynésie en particulier, seront attributaires d'une dotation globale de fonctionnement. Cette décision constitue une novation décisive sur le plan de l'aide apportée aux communes par l'Etat car, jusqu'à présent et en dépit de leur statut de communes de l'Etat, les communes polynésiennes ne fonctionnaient qu'avec le soutien financier du territoire, 25 p. 100 des recettes fiscales de ce dernier étant en effet transférés au fonds intercommunal de péréquation.

Le montant de la dotation prévue — 250 francs par habitant — correspond au tiers de l'effort que fournit actuellement le territoire. Nous y voyons la traduction, au niveau des principes, d'engagements pris. Nous en donnons acte au Gouvernement en constatant que les dispositions de ce projet de loi correspondent parfaitement dans leur esprit à ce que nous avions eu l'occasion de recommander à plusieurs reprises, notamment le 12 mai, devant cette assemblée.

Nous espérons que, dans l'avenir, cette dotation pourra être majorée, afin de permettre aux communes de Polynésie, créées pour la plupart en 1971, de réaliser enfin, pour le plus grand bien des populations de nos îles, les très nombreux projets d'investissements qui sont en retard, faute de moyens financiers suffisants. *(Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)*

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

M. Augustin Chauvet. Pour apprécier l'économie du texte qui nous est soumis et porter un jugement sur les dispositions qu'il renferme, il est nécessaire de faire un bref retour en arrière.

Jusqu'en 1941, les collectivités locales tiraient l'essentiel de leurs ressources des quatre vieilles impositions traditionnelles : contributions foncières bâtie et non bâtie, contribution mobilière et patente. La loi du 6 novembre 1941 est venue leur apporter des ressources complémentaires non négligeables, en instituant une taxe locale sur le chiffre d'affaires qui frappait les ventes au détail et les prestations de services.

Cette taxe, perçue au niveau local et dévolue, en principe, aux communes et départements sur le territoire desquels la transaction était réalisée, offrait l'avantage d'une localisation facile. Mais cet avantage n'allait pas sans de sérieux inconvénients ; en effet, si le système favorisait les collectivités à forte activité commerciale ou touristique, il pénalisait en revanche les communes suburbaines dites « communes dortoirs » et les communes rurales.

Pour pallier dans une certaine mesure cet inconvénient, un décret du 9 décembre 1948 a créé un fond national de péréquation alimenté par un prélèvement sur les recettes des communes et des départements les plus favorisés afin que chaque collectivité perçoive au moins un minimum garanti par habitant.

Telle était la situation lorsque la loi du 6 janvier 1966 a supprimé la taxe locale à partir du 31 décembre 1967 et attribué aux collectivités locales, en remplacement de cette taxe, une fraction — 85 p. 100 — de la taxe sur les salaires.

Il avait été décidé à l'époque que le produit de cette taxe serait divisé en deux fractions calculées : la première, connue

sous le nom « d'attribution de garantie », en fonction du montant des recettes de la taxe locale perçue en 1967 ; la seconde, appelée par certains « part péréquée du VRTS », en tenant compte de l'effort fiscal de la collectivité représenté par l'impôt sur les ménages.

En 1968, première année d'application du système, l'attribution de garantie a constitué 100 p. 100 de la somme à répartir. Le pourcentage devait par la suite diminuer de 5 p. 100 chaque année au profit de la fraction correspondant à l'effort fiscal représenté par l'impôt sur les ménages qui, en 1987, date d'achèvement de la période transitoire, devait absorber la totalité de la somme à répartir.

Ces règles de répartition n'ont pas été modifiées lorsque la loi du 29 novembre 1968 a supprimé la taxe sur les salaires pour le plus grand nombre des assujettis et, afin que les ressources des collectivités locales ne se trouvent pas affectées par cette suppression, a institué à leur profit un versement représentatif destiné à leur assurer un niveau de ressources égal à celles que leur aurait procurées le maintien du régime antérieur.

La diminution progressive de l'attribution de garantie n'a pas été sans soulever des protestations de la part de certaines collectivités, essentiellement des villes petites ou moyennes, pour lesquelles cette diminution n'était pas compensée par l'accroissement de la part péréquée du VRTS, attribution correspondant à l'effort fiscal.

Pour leur donner satisfaction, l'article 23 de la loi de finances rectificatives pour 1971 du 24 décembre 1971 a créé en leur faveur une allocation compensatrice. Toujours dans le même esprit, l'article 83 de la loi de finances pour 1977 et l'article 65 de la loi de finances pour 1978 ont bloqué les pourcentages correspondant à l'attribution de garantie et à l'effort fiscal aux taux de 60 p. 100 et 40 p. 100 qu'ils avaient respectivement atteints en 1976.

En même temps qu'il substituait par l'article 29 de la loi de finances pour 1979 la TVA au VRTS comme base d'indexation de la ressource, le Gouvernement a tenu à modifier les modalités de la répartition de cette ressource, en vue de les rendre plus équitables.

A cet effet, aux deux principaux éléments qui étaient retenus jusqu'à maintenant pour cette répartition, à savoir l'attribution de garantie et l'attribution représentative de l'effort fiscal, il en ajoute une troisième qui tient compte du potentiel fiscal de chacune des communes intéressées.

Sur le plan de l'équité et de la solidarité, l'adjonction de ce nouvel élément est entièrement justifiée en tant qu'il va assurer un complément de ressources aux collectivités les plus démunies et, par là même, diminuer l'effort fiscal trop souvent excessif qu'elles ont à demander pour assurer la marche de services publics essentiels.

Il n'en reste pas moins que l'introduction de ce nouveau critère dans la répartition de la dotation va apporter un nouvel et sérieux élément de complication dans une affaire qui ne brillait déjà pas par sa simplicité.

M. Alain Bonnet. Très bien !

M. Augustin Chauvet. C'est ce qu'a reconnu le rapporteur de la commission des lois du Sénat, lorsqu'il a déclaré, dans son rapport : « Il saute aux yeux que la solution du projet n'est pas simple ; elle est encore plus complexe que le système actuel de répartition du VRTS, puisqu'au lieu de deux clefs — l'impôt sur les ménages et la situation en 1967 — il y en aurait trois : aux deux précédentes s'ajouterait la notion neuve et abstraite de « potentiel fiscal ».

Mais, pour être juste, je dois bien reconnaître, après m'être penché attentivement depuis quelques jours sur le texte du Sénat, que M. de Tinguy et ses collègues, loin de simplifier le texte du Gouvernement, n'ont fait, en voulant encore le peaufiner, que le rendre plus obscur et plus complexe.

M. Alain Bonnet. C'est vrai !

M. Augustin Chauvet. Je n'aurai pas l'outrecuidance de dire que nous avons fait beaucoup mieux dans le court délai qui nous a été imparti, car, nous aussi, nous avons adopté quelques dispositions dont l'application ne sera pas des plus aisées.

Je n'en veux pour exemple que la plus voyante d'entre elles, celle qui assimile aux communes touristiques les communes disposant d'un patrimoine architectural classé ou inscrit.

Le nombre et la variété de ces monuments — auxquels il eût fallu en bonne logique ajouter les objets d'art classés ou inscrits tels que statues, tableaux ou tapisseries notamment — promettent de beaux jours aux agents du ministère des finances qui auront à en faire le recensement, et plus encore à ceux qui auront à déterminer le coefficient pour lequel ces monuments devront être pris en compte dans la somme à répartir.

M. Alain Bonnet. Cela créera des emplois !

M. Augustin Chauvet. En dépit de ces bavures, nous n'en avons pas moins essayé, comme l'avait déjà fait le Sénat, tout en nous efforçant d'améliorer la situation des communes les plus pauvres, de limiter les pertes que le nouveau système va entraîner pour les plus riches, afin d'éviter qu'elles ne se trouvent dans l'obligation de majorer leurs impositions d'une façon excessive pour compenser ces pertes.

Tout en regrettant que nous n'ayons pas disposé d'un délai plus long pour l'examen d'un texte qui, par ses incidences sur les budgets communaux et départementaux, intéresse l'ensemble des Français, et que nous nous soyons trouvés aussi dans l'impossibilité matérielle sinon de l'améliorer, du moins de le simplifier, nous pouvons néanmoins, je crois, l'adopter tel qu'il est, sans trop de crainte pour le lendemain.

Les simulations qui nous ont été communiquées, en nous éclairant sur les conséquences financières de ce projet, sont à l'origine de bien des amendements qui ne l'ont pas simplifié ; elles n'en sont pas moins rassurantes pour l'avenir et nous font amèrement regretter que nous n'ayons pas été aussi bien informés au moment où nous avons été invités à voter le remplacement de la patente par la taxe professionnelle.

A cet égard, je tiens à rendre hommage à la qualité des ordinateurs du ministère de l'intérieur, qui ont pu, en un temps record, établir et nous faire parvenir, pour l'ensemble des départements, de nouveaux tableaux de simulation tenant compte des modifications relativement importantes apportées par le Sénat au texte du Gouvernement.

La rapidité avec laquelle ce travail a été effectué nous donne l'assurance qu'il en sera de même pour les nouvelles simulations qui devront être préparées à la suite du vote définitif de la loi, et que les élus départementaux et communaux disposeront, en temps utile, comme nous l'a dit tout à l'heure M. le ministre de l'intérieur, de tous les éléments d'information nécessaires pour l'établissement de leurs budgets.

M. le ministre de l'intérieur. Avant la fin du mois de janvier !

M. Augustin Chauvet. Je voterai donc le texte qui nous est soumis avec d'autant moins d'hésitation que la substitution de la TVA au VRTS comme base d'indexation augmente de 437 millions de francs la somme à distribuer en 1979.

J'espère d'ailleurs que le Gouvernement voudra bien y ajouter, sinon en totalité, du moins pour une large part, la retenue de 1 p. 100 qu'il effectue au titre des frais de recouvrement, dont le montant doit s'élever, en 1979, à 327 millions de francs et dont je cherche vainement la justification, parce que j'ai l'impression que ces frais sont très peu élevés, voire qu'ils n'existent même pas.

J'indique, avant de terminer, que je ne suis pas absolument sûr que la substitution de la TVA au VRTS se révélera, à l'avenir, aussi bénéfique qu'elle le sera pour l'année 1979. En effet, si l'on se rapporte à la période de 1970 à 1976, on est conduit à constater que la TVA n'a progressé que de 206,6 p. 100 alors que, dans le même temps, le VRTS augmentait de 229,8 p. 100.

Aussi, j'ai vivement regretté que l'amendement que j'avais déposé, afin d'éviter le retour d'une telle situation et qui prévoyait que le produit de l'indexation de la TVA ne devrait pas être inférieur au pourcentage d'augmentation du budget des dépenses de l'Etat d'un exercice sur l'autre, ait été déclaré irrecevable en vertu de l'article 40 de la Constitution.

M. Alain Bonnet. Vous en êtes aussi victime !

M. Augustin Chauvet. Au surplus, cet amendement me paraissait découler d'une logique « imparable », car les dépenses des collectivités locales sont aussi incompressibles que celles de l'Etat et il n'y a pas de raison que ce dernier impose à ces collectivités des sacrifices que lui-même se refuse à consentir.

Au nom de cette logique, je souhaiterais, sans me faire de trop grandes illusions à ce sujet, que le Gouvernement veuille bien reprendre mon amendement à son compte, comme il en a la possibilité.

J'ajoute enfin que j'ai l'intention de demander, le moment venu, des explications sur les articles additionnels qui prévoient des mesures fiscales provisoires pour 1979. (*Applaudissements sur les bords du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Robert Wagner.

M. Robert Wagner. Le texte que nous examinons aujourd'hui est relatif à la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales. Mais qui peut oublier qu'un autre texte a déjà été présenté récemment par le Gouvernement au Sénat — lequel l'a adopté — et que cet autre projet constitue précisément, pour nombre de communes, une véritable épée de Damoclès.

M. Alain Bonnet. Très bien !

M. Robert Wagner. Monsieur le ministre, depuis plusieurs années, de nombreux maires de France ont souhaité aménager une zone industrielle et voir s'implanter dans leur commune des usines ou des activités professionnelles payant patente.

J'étais, il y a une vingtaine d'années, le maire d'une commune dorloir — un important fabricant de matelas à ressorts m'avait d'ailleurs proposé sa production (*Souires*) — et j'étais incapable, à l'époque, de financer des équipements collectifs. J'ai cherché à aménager ma commune — après qu'une ZUP y eût été créée — en construisant des logements, mais aussi en favorisant l'implantation d'activités professionnelles. Toutes les instances départementales, régionales et gouvernementales m'avaient approuvé. Cela m'a naturellement permis d'accroître sensiblement le potentiel fiscal de la commune, en même temps, du reste, que ses charges.

Certains maires, malgré les protestations de quelques écologistes de salon, ont accepté les inconvénients et les charges indirectes résultant de la construction de centrales électriques, de barrages ou de grandes usines, dans l'espoir de bénéficier, en compensation, de nouvelles ressources fiscales qui leur permettraient de moins imposer leurs concitoyens.

Toutes ces implantations et ces aménagements furent réalisés avec l'accord de l'Etat, et souvent avec son aide ou son soutien. Mais quelle drôle d'idée ces maires ont-ils pu avoir !

A présent, on leur laisse leurs charges et leurs difficultés et on leur demande d'abandonner une part appréciable de leurs ressources.

On veut les pénaliser ou les punir d'avoir augmenté leur potentiel fiscal qui est cependant le reflet de la richesse nationale.

Oh ! je sais, on invoque la solidarité ! C'est si facile d'être généreux avec l'argent des autres !

Or, cette solidarité, que personnellement j'approuve, doit être organisée sur le plan national. Par conséquent, c'est à l'Etat qu'il appartient d'en fournir les moyens, sans pour autant pénaliser certaines communes.

Comment pouvez-vous demander à un habitant de Poissy, de Gennevilliers ou de Fessenheim d'accepter que ses impôts locaux — taxe d'habitation et autres taxes communales — soient destinés à financer partiellement des équipements réalisés dans d'autres communes ?

Monsieur le ministre, dans votre déclaration aux maires de France, vous avez rappelé l'attachement du Gouvernement au principe de l'autonomie communale, et tout le monde vous a applaudi.

Alors, laissez aux maires le soin de gérer leur commune sans faire intervenir l'Etat pour leur retirer des ressources sur lesquelles ils comptaient pour une gestion à long terme.

Il y a certes des communes pauvres — encore que certaines soient parfois habitées par des personnes aisées — mais il n'y a pas de communes riches. Il existe seulement des communes moins pauvres que d'autres et elles sont en général habitées par des gens aux ressources très limitées.

Je pourrais vous citer, dans mon département, des communes dites pauvres, qui d'après la simulation, après le vote du Sénat, percevraient une dotation augmentée de plusieurs centaines de milliers de francs, alors que d'autres communes dites riches seraient pénalisées de manière sensible du fait de l'accroissement du coût de la vie.

Or, les habitants des premières ont un revenu moyen imposable à l'IRPP double de celui des secondes.

Il y a aussi les communes qui refusent l'implantation de toute activité professionnelle et qui préfèrent vivre dans le calme et la verdure. Je ne les critique pas, à condition que leurs habitants acceptent de payer des taxes d'habitation plus lourdes.

Monsieur le ministre, il y a donc un certain nombre de paramètres à introduire dans la loi qui viendra en discussion après la loi-cadre que le Gouvernement doit nous présenter l'année prochaine et qui, en fait, aurait bien dû être examinée avant les deux lois que le Sénat a votées.

Mais je n'insiste pas, puisque vous nous avez dit que nous en aurions connaissance dès le mois de janvier.

En ce qui concerne le projet n° 706 que vous nous présentez aujourd'hui et qui n'a qu'une portée transitoire, je voudrais tout particulièrement appeler votre attention sur l'article 15 tel qu'il a été modifié par le Sénat.

Une majoration de 5 p. 100 pour 1979 sur les recettes de 1978 et de 5 p. 100 pour 1980 sur 1979 est insuffisante en raison de l'érosion monétaire qui atteint environ 10 p. 100 par an. C'est donc une majoration voisine de 10 p. 100 que vous devriez garantir aux communes, car la majoration du FAL n'est pas suffisante pour rétablir l'équilibre. Je propose que ces 10 p. 100 ne soient appliqués qu'en 1979, afin que nous puissions connaître auparavant, en vraie grandeur, les résultats complets de cette mesure.

Aux termes de l'article 1^{er}, chapitre IV, article L. 234-1, du code des communes, la dotation globale serait indexée sur le taux de progression de la TVA et éventuellement sur l'accroissement du traitement des fonctionnaires. Pourquoi ne pas introduire également un paramètre relatif au taux d'accroissement de l'IRPP sur le plan national ?

La dotation globale serait ainsi indexée sur plusieurs facteurs qui donneraient une moyenne pondérée plus équitable.

Il y a enfin un élément que vous ne prenez pas en considération. C'est la différence qui existe entre les divers départements ou les diverses régions. Les modes de vie, les habitudes et les besoins varient considérablement d'une région à l'autre et vous ne pouvez pas comparer les besoins en équipements collectifs des zones rurales et des zones urbaines.

Les prix des terrains sont tellement différents qu'un même équipement — un terrain de football, par exemple — peut coûter jusqu'à cinquante ou cent fois plus dans une grande ville que dans une commune de campagne.

En 1975, on nous a fait voter la loi remplaçant la patente par la taxe professionnelle. Il faudra sans doute, au cours de la prochaine intersession, réviser cette loi particulièrement anti-économique.

Vous connaissez les résultats qu'elle a entraînés et vous vous souvenez de la tristesse du Premier ministre chargé du portefeuille des finances lorsqu'il a constaté qu'elle avait coûté fort cher à l'Etat. Je ne voudrais pas que l'on s'engage, avec le projet de loi sur la dotation globale, et encore moins avec celui qui sera

examiné pendant l'intersession, dans la même voie. Il ne faudrait pas que l'on vote des mesures qui auraient, par la suite, des conséquences trop sévères et trop coûteuses pour certaines communes. D'où la nécessité de simulations en vraie grandeur.

Mon vote dépendra de la position du Gouvernement à l'égard de certains amendements auxquels les membres de la commission spéciale sont particulièrement attachés et auxquels je tiens, moi aussi, beaucoup. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Je tiens à remercier les orateurs de s'en être tous tenus, cette nuit et ce matin, au temps de parole qui leur avait été imparti. Bravo !

M. Alain Bonnet. Pourvu que cela dure !

M. le président. La parole est à M. Tissandier, rapporteur de la commission spéciale.

M. Maurice Tissandier, rapporteur. Monsieur le président, je demande une suspension de séance afin que la commission spéciale puisse examiner maintenant les amendements déposés depuis sa dernière réunion.

M. le président. Etant donné l'heure, il est préférable de renvoyer la suite de la discussion à la prochaine séance.

— 2 —

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, n° 706, modifiant le code des communes et relatif à la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements (rapport n° 778 de M. Maurice Tissandier, au nom de la commission spéciale).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

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

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,
JACQUES RAYMOND TEMIN.