

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

### ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTÉGRAL DES SÉANCES

Abonnements à l'Édition des DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ÉTRANGER : 40 F  
(Compte chèque postal : 9053-13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE  
aux renouvellements et réclamations

DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION  
26, RUE DESAIX, PARIS 15<sup>e</sup>

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE  
AJOUTER 0,20 F

## CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 2<sup>e</sup> Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

COMPTE RENDU INTÉGRAL — 27<sup>e</sup> SÉANCE

1<sup>re</sup> Séance du Mardi 17 Mai 1966.

#### SOMMAIRE

1. — Rappels au règlement (p. 1301).  
MM. Lamps, Chandernagor, le président.
2. — Assemblée consultative du Conseil de l'Europe. — Démission d'un membre suppléant (p. 1302).
3. — Amnistie politique. — Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 1302).
4. — Collectivités locales. — Déclaration du Gouvernement (p. 1302).  
M. Bord, secrétaire d'État à l'Intérieur.  
Débat sur la déclaration du Gouvernement : MM. Peretti, Vivien, Mondon, de Tinguy, François-Bénard, Royer, Vendroux, Chandernagor, L'Huilier, Fréville.  
Renvoi de la suite du débat.
5. — Ordre du jour (p. 1328).

#### PRESIDENCE DE M. JACQUES CHABAN-DELMAS

La séance est ouverte à quinze heures.  
M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

#### RAPPELS AU RÈGLEMENT

- M. René Lamps. Je demande la parole pour un rappel au règlement.  
M. le président. La parole est à M. Lamps pour un rappel au règlement.

M. René Lamps. L'Assemblée se réunit pour un débat extrêmement important qui intéresse tous les administrateurs locaux, et à travers eux, l'ensemble de la population.

Or, depuis ce matin, un mouvement revendicatif sans précédent... (Protestations sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.) se déroule dans notre pays, dans l'unité la plus totale. On peut d'ailleurs le constater si l'on en juge par le faible nombre de nos collègues qui ont pu venir dans cette Assemblée. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. André Fanton. Ce mouvement prouve notre régime démocratique.

M. René Lamps. C'est ainsi que poursuivre ce débat dans ces conditions pourrait apparaître, en dehors de l'inconvenance qu'il y a pour nos collègues de ne pas y participer...

M. André Fanton. Vos amis sont à la Bastille, ils ne peuvent pas être ici.

M. René Lamps. ...comme un défi aux travailleurs que, pour notre part, nous assurons de notre solidarité la plus totale. (Applaudissements sur les bancs des groupes communiste et socialiste.)

Dans ces conditions nous demandons, monsieur le président, que l'on veuille bien reporter ce débat, par exemple, à la semaine prochaine. (Rires sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T. — Applaudissements sur les bancs des groupes communiste et socialiste.)

M. André Fanton. C'est le mépris des collectivités locales!

M. le président. La parole est à M. Chandernagor, pour un rappel au règlement.

M. André Chandernagor. Je joins ma protestation à celle qui vient d'être émise.

Nous avons demandé, lors de la conférence des présidents, que les affaires sociales soient inscrites à l'occasion de questions orales avec débat, ou à l'initiative du Gouvernement.

En effet, nous regrettons que les questions que nous posons pour être examinées lors de séances réservées aux questions orales ne soient pas toujours appelées avec l'actualité désirable.

**M. André Fanton.** Pour ce qui est de l'agriculture, le problème a été examiné en temps utile, mais vous n'étiez pas là !...

**M. André Chandernagor.** Avec quel retard ! Et l'affaire Ben Barka : elle est venue en discussion avec cinq mois de retard ! (Applaudissements sur les bancs des groupes socialiste et communiste.)

Quant aux problèmes sociaux, on nous laisse espérer un débat vers le 24 juin prochain, et encore sans certitude.

Permettez-moi de regretter qu'au moment où ils prennent dans ce pays une très grande acuité — et je ne me préoccupe pas des précédents — on n'ait pas profité des possibilités offertes par la procédure des questions orales ou des déclarations du Gouvernement, pour instaurer en temps voulu un débat sur cet important sujet ; et aujourd'hui m'aurait semblé particulièrement indiqué. (Applaudissements sur les mêmes bancs.)

**M. Christian de La Malène.** A l'instant votre collègue communiste vient de dire que l'Assemblée ne pouvait pas siéger aujourd'hui !

**M. le président.** A M. Lamps, je répondrai d'abord que l'ordre du jour de cet après-midi est prioritaire et que le Gouvernement — comme notre collègue a pu le constater lui-même à la conférence des présidents — a usé de son droit en la matière. Quant à la demande de renvoi du débat, le Gouvernement semble pas vouloir y donner suite.

Sur le premier point de son intervention, je ferai à M. Chandernagor la même réponse qu'à M. Lamps ; sur le second point, j'ai pris acte de ses observations qui seront transmises à la prochaine conférence des présidents.

— 2 —

## ASSEMBLEE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE

### Démission d'un membre suppléant.

**M. le président.** J'ai reçu de M. Rabourdin une lettre par laquelle il donne sa démission de membre suppléant représentant la France à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe.

Acte est donné de cette démission.

L'Assemblée procédera à la nomination de son remplaçant à une date qui sera fixée sur proposition de la conférence des présidents.

— 3 —

## AMNISTIE POLITIQUE

### Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire.

**M. le président.** J'ai reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Monsieur le président,

« Paris, le 17 mai 1966.

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions du projet de loi portant amnistie d'infractions contre la sûreté de l'Etat ou commises en relation avec les événements d'Algérie, en discussion devant le Parlement et pour lequel l'urgence a été déclarée.

« Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner ses représentants à cet organisme.

« J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

« Je vous transmets ci-joint le texte du projet de loi adopté en première lecture par l'Assemblée nationale dans sa séance du 21 avril 1966 et qui a fait l'objet d'un vote de rejet par le Sénat dans sa séance du 12 mai 1966, en vous demandant de bien vouloir le remettre à la commission mixte dès qu'elle sera constituée.

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

« Signé : GEORGES POMPIDOU. »

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Le délai de vingt-quatre heures prévu par l'article 111 du règlement expire le mercredi 18 mai, à 13 heures 30.

La nomination de la commission mixte paritaire aura donc lieu, au début de la première séance qui suivra l'expiration de ce délai, c'est-à-dire demain à 15 heures.

— 4 —

## COLLECTIVITES LOCALES

### Déclaration du Gouvernement.

**M. le président.** L'ordre du jour appelle une déclaration du Gouvernement sur les collectivités locales et le débat sur cette déclaration.

En application de l'article 132 du règlement, j'ai organisé le débat dans le cadre des séances fixées.

L'ordre et la durée des interventions sont affichés.

Je précise que j'ai organisé ce débat en tenant le plus large compte possible des préférences exprimées par les orateurs et qu'en conséquence — j'y insiste — seules des permutations seront autorisées à l'exclusion de tout report.

La parole est à M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur. (Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T. et du groupe des républicains indépendants.)

**M. André Bord, secrétaire d'Etat à l'intérieur.** Monsieur le président, mesdames, messieurs, pour la première fois depuis bien des années, va avoir lieu devant l'Assemblée nationale un débat d'ensemble sur les collectivités locales. (Protestations sur les bancs des groupes socialiste et communiste.)

Ce débat, c'est le Gouvernement qui en a pris l'initiative.

**M. Robert-André Vivien.** Très bien !

**M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur.** La stabilité politique retrouvée nous permet en effet, en des journées qui peuvent marquer heureusement notre histoire parlementaire, de nous consacrer — c'est le cas aujourd'hui — à approfondir les grands problèmes qui se posent à notre pays.

Certes, à maintes reprises, vous avez eu ici l'occasion, ne serait-ce que pendant vos travaux budgétaires, de discuter certaines questions concernant les collectivités décentralisées.

Mais le Gouvernement a estimé que le moment était venu d'aborder avec vous tous les aspects de la vie des départements, des communes, de leurs groupements, ainsi que des établissements publics qui en dépendent.

Il désire instaurer avec votre Assemblée un dialogue au fond, complet, d'où doit sortir une meilleure information des élus de la nation, mais aussi une meilleure information du Gouvernement qui lui permettra de prendre ensuite des décisions mieux adaptées.

Cette recherche d'une information du réel, cette recherche aussi du contact direct avec les responsables de ces collectivités, est une préoccupation gouvernementale constante, particulièrement, bien entendu, au ministère de l'intérieur, guide et conseiller de ces collectivités.

En ce qui me concerne, chargé dans ce ministère, des collectivités locales, étant moi-même adjoint au maire et conseiller général, j'ai pu, au cours de mes déplacements en province, à l'occasion des discussions ou des séances de travail, toutes empreintes de franchise et de loyauté, avec les maires, les conseillers municipaux et les conseillers généraux, appréhender la réalité, saisir et comprendre les difficultés des communes et des départements de France. J'ai pu aussi me rendre compte du sens de la responsabilité de ces élus, du sentiment qui les anime de participer à l'œuvre de rénovation et de modernisation que le Gouvernement a entreprise, mais qu'il ne saurait mener à bien sans leur aide et sans leur dévouement.

Ils y ont quelque mérite car leurs responsabilités s'alourdissent chaque jour davantage, à mesure que leurs tâches se transforment, passant de la simple administration courante à la conception et à l'exécution d'une grande partie du programme des équipements publics de la nation.

C'est là, en vérité, qu'il faut chercher l'origine du problème des collectivités locales, et son analyse montre qu'il procède de l'évolution intrinsèque de ces collectivités, mais qu'il trouve aussi, et peut-être surtout, son origine dans la volonté, dans l'impulsion de l'action gouvernementale.

On pourrait, certes, regretter le temps où la grande majorité des départements et des communes, ainsi que leurs élus, vivaient heureux, donc sans histoire.

Nous les connaissons bien ces institutions traditionnelles qui ont fait le bonheur de toute une littérature ; nous y sommes

attachés car elles sont le symbole de l'héritage d'un passé que nous respectons et le témoignage d'une lutte difficile pour la liberté et pour la solidarité.

Mais elles sont également la marque d'une société qui disparaît : une société fondée sur une civilisation presque entièrement rurale, respectant une forme primitive de l'économie libérale et croyant en un certain individualisme naturel.

Issues d'une civilisation de la terre, du champ et de la frontière, les collectivités locales furent à l'origine de simples circonscriptions territoriales logiquement hiérarchisées, qui répondaient aux possibilités de communication de ce siècle.

Les principes de l'économie libérale conduisirent à limiter leurs compétences. Le « laisser faire », le « laisser passer » s'appliquaient autant à ces collectivités, si proches de l'individu, qu'à l'Etat. Elles n'étaient alors que des organes d'administration générale : l'état civil, la police municipale, l'assistance aux pauvres étaient leurs principales attributions. Plus tard, elles étendirent leurs compétences à l'enseignement primaire, laïque, obligatoire et gratuit. La « communale » était un symbole, celui d'un parfait rapprochement entre une vocation et une communauté, celui d'une complète identité entre une société et son idéal.

Enfin, respecter l'individu, c'était se méfier de toute association : la loi Le Chapelier en témoigne. Les collectivités locales étant une forme d'association, elles risquaient de brimer l'individu et, de plus, de porter atteinte à la souveraineté nationale. Aussi devaient-elles être soumises à une tutelle très stricte, celle de l'Etat.

Il en a, au fond, été ainsi jusqu'à un temps assez proche.

C'est dire, il faut en avoir conscience, que la conception du rôle des départements et des communes a brusquement évolué.

Les grands mouvements économiques, sociaux, humains qui marquaient déjà le siècle dernier n'ont atteint les collectivités publiques que beaucoup plus tard, sous la pression des faits, mais aussi grâce à la mutation des idées.

C'est pourquoi vouloir exposer l'évolution des collectivités locales serait une gageure, car il faudrait décrire toute l'immense transformation qu'a connue, que connaît encore notre nation.

Mouvements des populations d'abord, qui entraînent irrésistiblement les hommes des campagnes vers les villes à un moment où ces déplacements se conjuguent avec un notable accroissement démographique. De 1954 à 1962, la population urbaine a augmenté de 4 millions d'habitants, en pourcentage, de 60 à 65 p. 100. En 1985, 75 p. 100 des Français, 44 millions environ, vivent dans les villes ; voilà la mesure du bouleversement rapide qui affecte notre pays !

Les besoins d'un enseignement, toujours plus démocratique, toujours plus répandu, toujours plus long, à dispenser à des jeunes toujours plus nombreux, ont naturellement suivi, renforcés par une nouvelle conception du rôle de l'Etat, certes, mais également de tous les responsables élus, à tous les échelons.

La recherche, la volonté politique d'une amélioration du niveau de vie ainsi que du genre de vie, poussent les départements et les communes vers les investissements de tous ordres, les poussent même vers l'organisation, le renforcement, le développement des structures économiques de leurs territoires.

Nos collectivités sont ainsi confrontées, dans ce tourbillonnement des idées et des faits, avec la nécessité de s'adapter à l'urbanisation rapide, à l'explosion des demandes d'équipements collectifs, à leur diversification aussi, car elles doivent répondre à un raffinement des exigences et à l'apparition de nouveaux besoins, tels ceux d'une civilisation des loisirs, tels ceux de la lutte contre les nuisances que suscite le progrès technique.

L'Etat, pour sa part, ne pouvait rester indifférent devant ces transformations qui risquaient de devenir anarchiques, de dépeupler non seulement nos campagnes, mais aussi des départements entiers tout en créant, dans un développement inextricable, d'immenses agglomérations urbaines, autour de Paris, bien sûr, mais aussi en des « nébuleuses » urbaines de province, à Lille-Roubaix-Tourcoing sur plus de cinquante communes et autour de Lyon, sur presque autant, par exemple.

Il est intervenu, très timidement d'abord, pour faciliter la solution des problèmes financiers les plus difficiles, pour coordonner ensuite, afin d'harmoniser et d'égaliser la progression, pour guider et pour conseiller.

Et puis, peu à peu, il a pris le développement à son compte en planifiant les réalisations et, dans une dernière phase, en créant lui-même les besoins tout en dirigeant la mise en place des moyens destinés à les satisfaire.

Ce n'est que très récemment, il faut le rappeler, que l'Etat a pris conscience de ce second et essentiel aspect de la politique sociale que sont, à côté de l'accroissement du revenu individuel l'harmonisation et le développement des investissements collec-

tifs. C'est une notion récente, en effet, mais largement exprimée par le Gouvernement, qui veut que l'amélioration du niveau de vie individuel n'ait de sens, pour une grande part, qu'à travers l'amélioration des moyens qui conditionnent la vie collective.

Une politique nationale d'aménagement du territoire a été conçue et mise en œuvre. Les plans de développement ont mis l'accent sur les équipements collectifs. De même, d'ailleurs, des plans ou lois de programmes particuliers. Non seulement l'urbanisme est encadré, mais on bâtit des villes entièrement nouvelles, étonnant signe de jeunesse pour un vieux pays.

L'Etat, le Gouvernement de notre République, ont facilité aussi la construction de nouveaux complexes industriels, provoquant le même mouvement d'urbanisation autour d'eux. Ils ont incité, poussé à l'équipement de la nation, le plus souvent à travers nos collectivités. Laquelle d'entre elles, après la publication de la loi de programme sur l'équipement sportif n'a pas immédiatement réclamé des stades ou des piscines, pour ne prendre que cet exemple ?

On a, par là, voulu exprimer, en reconnaissant une priorité aux équipements collectifs, le refus d'une civilisation de fausse abondance qui ne serait plus que celle du gaspillage. On a choisi délibérément les valeurs de solidarité et de communauté.

Par leur évolution spontanée, par la volonté des responsables nationaux donc, les collectivités locales sont devenues le point de rencontre d'innombrables besoins, anciens mais informés, actuels ou prévisibles, toujours réclamés avec insistance, tout étant demandé partout et en même temps.

Les réalisations suivent : après le IV<sup>e</sup> plan qui avait déjà affirmé un effort sans précédent, le V<sup>e</sup> plan prévoit que les équipements collectifs vont croître de 50 p. 100 d'ici à 1970, les équipements urbains augmentant pour leur part de 80 p. 100 en cinq ans. A eux seuls, dans cet ensemble, les communes, départements ou leurs groupements en assureront 60 p. 100. C'est que ces collectivités sont au cœur du mouvement puisqu'elles sont le plus souvent les maîtres d'ouvrage. Cela appelle une transformation des habitudes. Jadis, récemment encore, on était fier de ne jamais voter de centimes. Désormais la faveur de l'opinion s'attache à ceux qui bâtissent, à ceux qui répondent par leur dynamisme créateur à la soif de confort et de progrès de leurs concitoyens.

Les collectivités locales sont désormais des entreprises de services publics. Cette transformation est sensible au niveau de la cité : on assiste à la naissance d'une commune nouvelle. Elle l'est également d'un point de vue global : l'ensemble des collectivités publiques décentralisées, principal investisseur public dans la nation, devient un acteur essentiel de la vie économique et sociale, sur le plan régional comme au niveau national.

La mutation est profonde par rapport au passé, encore récent, où ces collectivités n'étaient que des administrateurs de l'actif existant, par exception des créateurs.

Ne nous étonnons donc pas si des problèmes se posent, de tous ordres, si même les réformes qu'on leur applique doivent être continuellement adaptées à une si rapide évolution. Ils sont l'objet même du débat d'aujourd'hui.

Pourtant, avant de les formuler, il est nécessaire de lever un préalable, je veux parler de l'aspect le plus essentiel des rapports entre ces collectivités et l'Etat.

Si la mission des hommes, des élus locaux, est difficile, si les règles administratives et les structures paraissent devoir être améliorées, le problème le plus délicat parce que souvent le plus mal compris — du moins il paraît en être ainsi — est celui que pose la répartition de la charge des équipements collectifs entre l'Etat et les collectivités locales.

Certes l'Etat est prêt à envisager certaines modifications de ses rapports financiers avec ces collectivités. (Très bien ! très bien sur les bancs de l'U. N. R. - U. D. T.)

Un député communiste. Tant mieux !

M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur. Mais doit-on aller plus loin ?

M. Christian de La Malène. Oui !

M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur. Doit-on écouter les propositions, même les plus démagogiques, qui réclament de perpétuels et considérables transferts de charges à l'Etat, doit-on, en définitive, lui confier la lourde exclusivité de l'ensemble de l'équipement collectif du pays ? Et pourquoi pas ? Pour le contribuable, après tout, l'expression en sera toujours le même montant d'impôt, qu'il soit à verser à l'un ou à l'autre.

M. Jean-Louis Gasparini. Très bien !

M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur. Mais on viderait les départements et les communes de toute leur substance, ils ne seraient plus qu'un cadre vide, sans charges et sans problèmes, certes, mais aussi sans responsabilités, sans plus aucun moyen

de participer à la conception, de permettre cette adaptation indispensable des décisions du pouvoir central aux conditions de leur région.

Qu'en serait-il dès lors de nos libertés locales auxquelles nous sommes attachés par tradition sans doute, mais bien plus profondément par la recherche de l'équilibre entre l'Etat et les corps intermédiaires ?

**M. Robert Wagner.** Très bien !

**M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur.** Résister à une telle tentation n'est pas suffisant si l'on ne voit, dans les rapports entre l'Etat et les collectivités locales, que divergence d'intérêt, que confrontation hostile, alors que, et tous le savent si tous ne le reconnaissent pas, il existe entre eux une solidarité, une communauté d'intérêts pour former la collectivité nationale au service de tous les citoyens. (*Applaudissements sur les bancs de P. U. N. R. - U. D. T. et des républicains indépendants.*)

C'est dans cet esprit, sans rien cacher mais sans rien déformer, qu'il convient d'aborder les problèmes qui se posent actuellement aux départements, aux communes, et aux collectivités publiques qui en sont issues.

Les doléances exprimées, et qui ne manqueront pas de l'être aujourd'hui et demain, conduisent à examiner l'aspect financier des difficultés rencontrées avant l'aspect plus administratif que j'évoquerai ensuite.

Le Gouvernement est parfaitement conscient de ces problèmes financiers. Il est clair que les responsabilités majeures qui sont imparties aux collectivités se traduisent par l'accroissement des budgets d'investissement. Mais il est certain que les impératifs nationaux sont mutuellement en concurrence et que la répartition des ressources disponibles doit être faite en fonction de la capacité contributive de toutes les parties associées à cette grande œuvre.

Les investissements annuels des collectivités locales qui étaient de l'ordre de 9 milliards de francs en 1965, doivent dépasser 12 milliards de francs en 1970. Le montant total des emprunts qu'elles ont souscrits s'est établi l'an dernier à 5 milliards de francs et approchera 6 milliards de francs en 1970. Dans le même temps, les subventions de l'Etat passeront de 3.300 millions de francs à près de 4 milliards de francs.

L'effort demandé aux collectivités locales est-il trop lourd ? Il n'y a pas de réponse a priori à cette question car il faut tenir compte de la diversité des situations, des particularités de chaque secteur d'équipement, des surcroûts de recettes que les collectivités peuvent trouver sous forme de concours extérieurs.

Globalement le concours de l'Etat augmente, après être passé de 1.354 millions de francs en 1960 à 3.649 millions en 1966 et continuera d'augmenter, nous l'avons dit. Si le V<sup>e</sup> Plan doit voir diminuer très légèrement la proportion des subventions dans le financement des équipements, c'est que les équipements urbains croissent plus vite que les autres et que la capacité contributive des villes est généralement supérieure, ne serait-ce que par la possibilité qu'elles ont de récupérer une partie de ces dépenses sur les usagers.

La deuxième source de financement est l'emprunt : malgré les impératifs du plan de stabilisation et de la répartition de l'épargne nationale, les prêts des organismes publics, en particulier de la caisse des dépôts et consignations, seront notablement accrus cette année.

Et le Gouvernement vient de créer, par le décret du 4 mai 1966, une caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales dont les possibilités de collecte de fonds seront augmentées sous des formes diversifiées, avec la collaboration des élus qui participeront à sa gestion.

On ne manquera pas de souligner les difficultés de réalisation des emprunts dans les secteurs qui, jusqu'à présent, sont incomplètement programmés. Elles ne sont pas contestables mais certaines demandes ne sont pas toujours absolument justifiées. Le Gouvernement s'attachera pourtant à y porter remède grâce à des moyens nouveaux et à des procédures nouvelles, notamment en matière de voirie.

Il reste enfin l'autofinancement. A coup sûr un gros effort doit, là, être assuré.

Par les collectivités locales elles-mêmes, d'abord, qui doivent s'attacher à demander plus aux bénéficiaires de certaines prestations — eaux, assainissement, transports, stationnement, etc. — et moins aux contribuables, en attendant la récupération des plus-values foncières découlant des équipements qu'elles financent.

Reste l'accroissement de leur produit fiscal. Il dépend certes d'elles-mêmes, il dépend aussi de l'Etat qui s'emploie à remplacer les ressources fiscales anciennes, mal assises, pleines d'anomalies et d'injustices, dont l'accroissement nécessaire entraîne la multiplication des inconvénients.

La réforme de la fiscalité indirecte, du moins dans son aspect essentiel du remplacement de la taxe locale par la plus grande partie de la taxe sur les salaires, a été votée par le Parlement et sera appliquée le 1<sup>er</sup> janvier 1968.

De nombreux contacts avec les élus locaux ont montré que, dans leur grande majorité, ceux-ci en comprennent et en approuvent les motifs et les conséquences : maintien des droits acquis, apport d'une ressource de remplacement croissant plus vite que le produit de la taxe locale, répartition des suppléments à venir en fonction de l'effort fiscal des collectivités, normalisation de la situation des communes-dortoirs et des communes rurales, création d'un fonds d'action locale permettant les interventions complémentaires ou correctrices qui seraient jugées nécessaires, telles sont les principales caractéristiques de la nouvelle législation.

Quant à la fiscalité directe, une ordonnance du 7 janvier 1959 en a posé les principes de rénovation en la fondant sur la valeur locative des immeubles et des outillages. Depuis cette date, le reproche a été adressé bien souvent au Gouvernement de ne pas appliquer effectivement cette réforme. Une telle accusation n'est pas très équitable, car tout ce qui pouvait humainement être fait a été fait, par exemple la révision des bases d'évaluation pour le foncier non bâti, qui frappe plusieurs dizaines de millions de parcelles. Mais pour les logements et les locaux professionnels, on s'est heurté à l'extraordinaire et injuste diversité des valeurs de base, en l'absence d'un marché cohérent des loyers en France. Les mécanismes actuels ne pouvant cependant pas être maintenus, force est de convenir que l'ordonnance du 7 janvier 1959 doit faire l'objet d'améliorations actuellement à l'étude.

Ainsi se dessine peu à peu le système fiscal moderne susceptible d'alimenter convenablement les budgets de nos collectivités locales ; on peut certes regretter que plusieurs années soient encore nécessaires avant qu'il ne porte son plein effet. Du moins, ne pourra-t-on contester les considérations d'équité et d'efficacité qui sont à l'origine de ces réformes.

En dehors des questions financières qui sont leur préoccupation constante, les élus locaux ont souvent à affronter d'importants problèmes administratifs.

Ne pouvant en évoquer tous les multiples aspects, j'exposerai brièvement ceux qui me paraissent les plus importants et qui sont relatifs au personnel, à la tutelle et aux structures.

Les progrès réalisés grâce à la mise en place d'une organisation de formation et de perfectionnement professionnel, et grâce à la loi du 10 juillet 1965, que votre Assemblée a adoptée à l'unanimité, se poursuivront dans l'avenir. Nous avons le souci de voir améliorer l'encadrement des services, en particulier dans les villes et dans les groupements de communes, cela dans le strict respect du principe de l'autorité du maire sur ses collaborateurs et de l'harmonisation des situations individuelles par référence aux rémunérations indiciaires des agents de l'Etat possédant les mêmes qualifications. Nous avons aussi le souci de créer une véritable carrière communale.

Ainsi pourra-t-on remédier à la crise de recrutement qui sévit de façon aiguë pour certains cadres et qui finirait par compromettre l'autonomie communale.

Quant à la tutelle, et bien que les réclamations ne soient pas notables dans ce domaine — ce qui est à mettre à l'honneur des fonctionnaires qui l'exercent — le Gouvernement est décidé à l'alléger encore, constatant par là l'aptitude accrue des communes à s'administrer elles-mêmes conformément aux impératifs de l'intérêt national.

Il reste le problème des structures dont je me bornerai à rappeler les traits essentiels.

Il ne concerne pas les départements, à part la réorganisation administrative de la région parisienne et à part quelques rectifications de limites.

Je voudrais souligner, au passage, que la réforme des décrets du 14 avril 1964 n'a en rien diminué leur rôle, ni les pouvoirs de leurs assemblées. La création d'un relais régional de planification et de coordination, résultant d'une déconcentration des administrations parisiennes, doit leur permettre, au contraire, d'assurer leur rôle et d'exercer ces pouvoirs avec plus d'efficacité, dans leur entière plénitude.

Le problème des structures concerne les communes dont l'autonomie complète de chacune par rapport aux autres demeure la règle absolue.

Or, de tous côtés nous parviennent les preuves que ce principe, ou plutôt la rigueur avec laquelle il est appliqué, doit, à brève échéance, faire l'objet de révision.

C'est que la mutation à laquelle nous assistons a fait disparaître la relation directe et unique entre la population intéressée par l'action d'une commune et le territoire de cette commune. La plupart de nos concitoyens sont désormais tributaires de l'action simultanée de plusieurs municipalités : celle du lieu de résidence, celle du lieu de travail, celle du lieu d'implantation de certains équipements collectifs rares et même celle du lieu de vacances.

L'influence réelle dépasse le cadre communal, ignore les frontières, mais se heurte à des structures inadéquates et figées.

**M. Jean-Paul Palewski.** Très bien !

**M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur.** Pendant longtemps la bonne volonté des hommes a suppléé à tout et il faut rendre hommage aux administrateurs communaux qui n'hésitent pas à prendre la responsabilité d'équipements dont la majorité des usagers ou des bénéficiaires habitent hors de leur territoire. Il faut rendre hommage aussi au sentiment de solidarité des contribuables de ces communes qui en acceptent la charge.

Cela ne suffit plus. L'évidente solution, c'est l'association des communes. (Très bien! très bien! sur plusieurs bancs de l'U.N.R.-U.D.T.)

Association volontaire d'abord. (Mêmes mouvements.) Et le Gouvernement s'est engagé à fond dans cette voie de progrès par la création d'institutions nouvelles, syndicats et districts, et par son action de persuasion.

Mais le problème est considérable. Il appelle des solutions à sa mesure. Sans remettre en cause toute une philosophie politique à laquelle nous sommes tous attachés et spécialement l'intégrité organique des cellules de base de la nation que sont les communes, la question se pose de savoir s'il faut dépasser ce volontariat de l'association.

La diversité des situations appelle une réponse nuancée. Si le problème est général, dans les campagnes comme dans les villes, il n'a pas partout la même urgence ni la même acuité.

Il est à coup sûr urgent et aigu dans les grandes agglomérations urbaines, qui assurent et devront assurer la plus grande partie des équipements collectifs. Peuvent-elles continuer de fonctionner dans des cadres enchevêtrés, où les administrations communales risquent la paralysie, où elles tendent à s'épuiser dans des actions dispersées et souvent même contradictoires?

Ce problème pourrait faire l'objet de larges développements et j'espère qu'il en sera ainsi aujourd'hui et demain. C'est que, si pour tous les autres, des solutions sont en vue, les réformes, en ce domaine, ne peuvent être recherchées par le seul Gouvernement. Il a besoin, là, tout particulièrement, de l'avis des élus de la nation.

A ceux qui préféreraient s'enfermer dans les structures du Moyen-Age, on peut donner une double assurance : ils n'ont pas à redouter un regroupement autoritaire, décidé au mépris des règles de notre démocratie...

**M. Christian de La Malène.** Très bien.

**M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur.** ... mais les nouvelles générations, lassées de la sous-administration et du sous-équipement qui en découlent, leur signifieront sans tarder leur volonté de créer des unités territoriales à la mesure de notre époque. (Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.)

Qu'il s'agisse de l'adaptation des structures de nos collectivités locales aux conditions imposées par les mutations économiques et sociales de notre pays, ou de chacune des caractéristiques des problèmes avec lesquels ces collectivités sont confrontées, il est souhaitable que le dialogue désiré par le Gouvernement approfondisse moins les questions de détail non essentielles, que les dominantes principales.

Il doit s'en dégager, avec une prise de conscience du véritable rôle de ces collectivités dans la nation, de la grandeur de la mission de leurs élus, à la hauteur de leurs responsabilités, les traits généraux d'une politique d'ensemble des collectivités locales.

Pour ma part, au seuil de ce débat, je n'ai voulu que tracer le cadre des sujets que vous allez développer, mais aussi des questions que vous allez poser et auxquelles le Gouvernement répondra. (Applaudissements sur les bancs de l'U.N.R.-U.D.T. et du groupe des républicains indépendants.)

#### Débat sur la déclaration du Gouvernement.

**M. le président.** La parole est à M. Peretti, premier orateur inscrit. (Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.)

**M. Achille Peretti.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mesdames, messieurs, je vous prie de bien vouloir excuser une voix quelque peu défaillante; j'ose espérer qu'elle parviendra cependant jusqu'à vous, et plus particulièrement qu'elle sera entendue du Gouvernement. (Sourires.)

Monsieur le secrétaire d'Etat, nous vous avons écouté avec beaucoup d'intérêt et c'est avec beaucoup de satisfaction aussi que nous avons enregistré les mesures que le Gouvernement a déjà prises et celles qu'il compte prendre pour tenter de remédier à une situation dont il apparaît bien qu'elle méritait d'être prise en considération. Vous n'en entendrez pas moins aujourd'hui, vous vous en doutez, la plainte des communes de France. Les voix qui s'élèveront ne seront pas toutes guidées par les mêmes intentions, elles seront cependant inspirées par les mêmes préoccupations.

Les membres de votre majorité, fidèles soutiens d'une politique qui a fait ses preuves avec réalisme et efficacité, ont le devoir

d'attirer votre attention sur les problèmes importants et délicats que pose l'administration des collectivités locales. Ils le feront avec le souci de vous aider. Connaissant la volonté d'énergie et la qualité de la plupart des orientations que le ministre de l'intérieur a su donner à son département, sachant votre profond désir de seconder nos efforts, nous ne saurions vous faire supporter la charge d'un état de fait que, j'en suis sûr, vous déplorez autant que nous, et qui très souvent trouve son origine dans des retards accumulés avant 1958 et même avant 1940 ou dans des carences regrettables.

Mais le Gouvernement est un et vous êtes pour nous le tuteur sur lequel nous devons pouvoir compter entièrement. Il vous appartient de défendre avec opiniâtreté et autant que possible avec succès des positions justes et équitables.

Votre intervention personnelle a démontré votre souci à cet égard et vous devez en être remercié.

Depuis quelques années — et vous l'avez souligné — nous avons assisté à une évolution spectaculaire dans nos villes et nos départements. Une saine émulation a poussé de plus en plus les élus locaux vers des réalisations généralement indispensables, mais qui avaient le grave inconvénient de se présenter toutes ensembles, après quelquefois un trop long sommeil.

Malheureusement, en même temps que la masse des crédits sollicités du Gouvernement au titre des subventions ou des emprunts augmentait dans des proportions considérables, nous avons assisté, dans une certaine mesure, à un double phénomène : le transfert aggravé des charges de l'Etat sur les collectivités locales et la réduction de l'aide qui leur était consentie.

Les responsabilités, il faut évidemment les rechercher très loin et la plus élémentaire franchise commande de reconnaître que, dans bien des cas, elles sont partagées.

Certains administrateurs locaux se refusaient à engager des dépenses considérées alors comme inutiles ou comme ayant un caractère somptuaire tandis que l'Etat n'accordait, pour sa part, que des subventions insuffisantes dans leur volume tout en limitant strictement, voire en interdisant l'appel à l'épargne publique.

Le cas de Paris qui n'a pu réaliser avant la dernière guerre l'adduction des eaux du Val-de-Loire, est particulièrement éloquent.

S'il reste aujourd'hui tellement à faire, c'est bien, en définitive, parce que pendant trop longtemps on a insuffisamment prévu et trop peu réalisé.

Il revient plus particulièrement à ceux qui votent votre budget et qui peuvent se féliciter à juste titre des changements considérables apportés par la V<sup>e</sup> République, de dire ce qui ne va pas encore assez bien et de présenter, si faire se peut, des propositions constructives. Il serait vraiment trop facile, en effet, pour certains de proclamer qu'il n'y a qu'à faire ceci ou cela, alors qu'ils ne l'ont pas réalisé lorsqu'ils en avaient la possibilité. (Très bien; très bien sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.)

La masse des crédits attribués sous forme de subventions ou de prêts aux collectivités locales a augmenté de façon importante et les chiffres que vous avez fournis étaient nets et précis. Personne ne peut les nier. Cette masse s'applique malheureusement à des parties prenantes plus nombreuses et désirant effectuer des travaux plus nombreux et plus coûteux.

Et puis, la situation a changé sur le plan de la stabilité de la monnaie. Il est plus aisé, en effet, comme le faisait remarquer M. Boscher « de distribuer des billets quand on les imprime sans se soucier de l'équilibre budgétaire et de l'inflation ».

Mais on ne peut nier d'abord le fait que l'Etat — dont il faut reconnaître et louer par ailleurs l'intervention généreuse dans la plupart des cas — ait poursuivi la politique de déplacement des responsabilités financières engagée depuis longtemps sans que les partis alors représentés au Gouvernement aient songé le moins du monde à protester.

Il serait fastidieux d'énumérer à nouveau les dépenses qui, notamment à l'occasion des réformes intervenues dans le domaine de l'enseignement, ont été transférées du budget général aux budgets locaux.

La région parisienne — si souvent visée dans cette Assemblée — sait les dépenses élevées qu'elle doit supporter depuis 1947 au titre des cours spéciaux dont plusieurs ministres ont pourtant reconnu à cette tribune que la charge devait, pour l'essentiel, incomber à l'Etat.

Mais nous avons vu mieux ou pire, puisqu'un engagement précis et formel pris par M. le ministre de l'éducation nationale concernant la construction d'un lycée a été purement et simplement annulé par un décret à effet rétroactif.

La méthode employée pour l'attribution des subventions au titre des constructions scolaires a produit des injustices criantes et a conduit — ce qui est plus grave — à des impossibilités. La preuve en est fournie par une autorité et une administration qui ne peuvent être récusées.

Qu'il me soit permis de lire à ce sujet la lettre que m'adressait le 19 mai 1965 à M. le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations :

« Monsieur le maire, par lettre citée en référence, relative au prêt de 4.712.000 francs envisagé par votre ville pour financer l'acquisition d'un terrain destiné à la construction d'un groupe scolaire, vous m'avez précisé que le coût de cette acquisition serait compris dans la demande de subvention qui sera ultérieurement adressée au ministère de l'éducation nationale, lorsque le dossier réglementaire aura été constitué.

« J'ai l'honneur de vous rappeler qu'en ce qui concerne les constructions scolaires du premier degré, les subventions forfaitaires, allouées dans les conditions fixées par le décret n° 63-1374 du 31 décembre 1963, sont calculées sur l'ensemble des dépenses y compris celles d'acquisition des terrains.

« Or, dans le cas présent, le coût de l'acquisition projetée représenterait dans le montant de la subvention escomptée un pourcentage tel que votre ville ne bénéficierait plus pour la construction elle-même que d'une aide extrêmement réduite.

« La même constatation a d'ailleurs été faite pour d'autres acquisitions envisagées par des collectivités locales de la région parisienne. »

Il ne s'agit donc pas seulement, mesdames, messieurs, d'une commune qui me tient particulièrement à cœur.

« Aussi, indique M. le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, dans le but de permettre à ces collectivités de financer leurs projets de constructions scolaires dans des conditions normales, mon établissement, par courrier de ce jour, saisit de cette question le ministère de l'éducation nationale. »

C'est avec une totale franchise que M. le ministre de l'éducation nationale m'a écrit lui-même le 25 novembre 1965 la lettre suivante :

« Pour répondre à votre lettre, j'ai mis à l'étude, ainsi que je vous l'avais indiqué, le problème que pose le financement des terrains destinés aux constructions scolaires dans la région parisienne.

« En effet, en raison des prix extrêmement élevés, certaines communes de la région parisienne notamment, dont la vôtre, se trouvent dans des difficultés insurmontables faute d'aide de l'Etat soit au titre des subventions, soit au titre des emprunts. »

Un souci d'objectivité me conduit à ajouter que la Caisse des dépôts et consignations n'est nullement en cause et il me faut, une fois de plus, remercier son directeur général, M. Bloch-Lainé, de l'avis qu'il a bien voulu donner et de la position qu'il a su prendre dans une matière aussi délicate.

Cet hommage, je le rends d'autant plus volontiers que, s'agissant de ce très important organisme, mes compliments ne s'étendront pas à l'ensemble de ses activités. Je profiterai de l'occasion qui m'est offerte pour protester avec force contre le fait que des prêts aient pu être refusés à une commune qui voulait construire des logements sociaux dont elle a un besoin pressant, alors que, pendant le même temps, la société immobilière de la Caisse des dépôts et consignations, disposant évidemment de tous les fonds voulus, achetait les terrains réservés par la ville, profitant de la sorte, on le sait ou en s'en doute, de conditions alors nettement plus favorables.

C'est un autre fait aussi que des ressources qui auraient dû être mises à la disposition des collectivités locales ont été trop largement utilisées par l'Etat, pour des raisons dont l'opportunité par ailleurs n'est pas discutée, du moins par nous.

Mais pour en revenir aux difficultés de nos communes, je vais pour la seconde et dernière fois, citer un texte. Il émane du secrétaire général d'une commune de 75.000 habitants. J'ai voulu le laisser à l'état pur ; en en écoutant la lecture chacun de vous y reconnaîtra aisément le cercle vicieux dans lequel est de plus en plus enfermée l'administration locale :

« Note pour M. le maire : lorsqu'une commune est désireuse de réaliser un projet subventionnable et qu'elle ne peut pas faire d'autofinancement, elle doit contracter un emprunt correspondant à sa participation dans l'opération, c'est-à-dire à la partie de la dépense non couverte par la subvention.

« Les compagnies d'assurances, submergées par les demandes de prêts des communes, ne prêtent actuellement qu'à court terme et ce, quand elles y consentent. Les communes ne peuvent donc d'adresser qu'à la Caisse des dépôts et consignations. Celle-ci ne prête aux communes que pour des opérations subventionnées.

« Il faut donc attendre l'attribution de la subvention pour obtenir un prêt de la Caisse des dépôts.

« Quand la subvention est attribuée, les communes ne peuvent l'encaisser que lorsque toutes les dépenses ont été payées en vertu des textes réglementaires en vigueur, ce qui revient à dire que les communes doivent faire l'avance de la subvention.

« La majorité des communes ne peut pas faire cette avance. On tourne donc en rond.

« Les communes attendent le paiement de la subvention pour payer leurs dépenses ; l'Etat attend que les dépenses soient payées pour verser sa subvention. »

Tout commentaire me paraît absolument superflu. (*Applaudissements sur quelques bancs de l'U. N. R. U. D. T. et sur plusieurs bancs du centre démocratique, du rassemblement démocratique et des groupes socialiste et communiste.*)

Je laisserai à ceux qui me succéderont à cette tribune le soin de parfaire l'énumération des dépenses et des charges déplacées ou augmentées.

J'en arrive à la question des ressources ou des recettes. Lorsque le Gouvernement a proposé la suppression de la taxe locale sur le chiffre d'affaires, il a accompli — et on doit en féliciter plus particulièrement les ministres de l'intérieur et des finances — une tâche considérable dont la réalisation était toujours promise et toujours différée.

J'ai personnellement protesté contre le mode de répartition des fonds de remplacement en faisant ressortir que les critères retenus risquaient de constituer une récompense à la « mauvaise gestion » et d'encourager « la course aux centimes additionnels ».

J'ai suggéré de n'accepter, dans l'appréciation de l'effort fiscal accompli, que les seuls centimes additionnels dits « extraordinaires » qui ont le double avantage à mes yeux d'être contrôlés réellement par l'autorité de tutelle et de correspondre à un véritable enrichissement de la collectivité locale.

En revanche, il ne saurait échapper à personne que, dans le cadre des dépenses prises dans leur ensemble, seront admis certains efforts, méritoires certes, mais qui pourront aussi bien concerner par exemple l'organisation de fêtes que le fonctionnement d'un théâtre, deux sortes d'activités qui peuvent différer à l'infini entre les diverses localités au gré de la volonté des administrateurs et des désirs des administrés.

De même, le salaire d'un personnel plus ou moins nombreux suivant les localités et suivant le souci plus ou moins grand d'une gestion stricte interviendra-t-il pour la fixation des salaires revenant à chaque collectivité.

Lorsque la loi sur la T. V. A. entrera en vigueur, on s'apercevra très vite que les dangers que je signalais — et bien d'autres les ont signalés avec moi — existent bien. Je pourrais dès à présent multiplier l'exemple de villes qui, en prévision de l'application des nouvelles mesures et sous la pression de dures nécessités, ont commencé d'augmenter vigoureusement le nombre de leurs centimes.

Dans la banlieue parisienne même, un parlementaire, maire bien connu par son souci de la gestion communale, et qui a maintenu à une dizaine de mille le nombre de ses centimes en plus de vingt ans, a, pour la seule année 1966, fait inscrire 22.000 centimes supplémentaires, c'est-à-dire qu'il a triplé l'effort fiscal de sa ville.

Le Gouvernement, au demeurant alerté, n'a pas pu ne pas entrevoir le péril. Alors faudrait-il trouver une explication — ô combien inquiétante ! — dans les propos de hautes autorités de l'Etat qui ont traité de l'effort fiscal plus important que doivent supporter des collectivités rivales ne se partageant toujours que la même masse d'argent ?

En vérité, la loi, excellente en ce qui concerne la substitution des recettes, se révélera très vite mauvaise quant aux méthodes de répartition et certains qui en bénéficieront dans un premier stade ne tarderont pas à faire d'amères constatations, car il leur faudra toujours et sans cesse démontrer la valeur de leur effort fiscal, quitte à gonfler certaines dépenses d'une utilité contestable. Les vrais bénéficiaires — nous nous en réjouissons pour elles — seront les communes qui resteront soumises au minimum garanti.

Mais si les finances de tout organisme public ou privé constituent bien l'élément principal sans lequel on ne peut rien, les méthodes de travail n'en demeurent pas moins un des facteurs principaux de toute activité et conditionnent bien souvent le résultat économique.

On ne peut, dans ce domaine, que féliciter M. le ministre de l'intérieur de tous les efforts couronnés de succès qu'il a accomplis. Il devrait trouver le concours loyal de tous ceux qu'anime le seul souci d'une bonne gestion, en dehors de toute préoccupation politique ou partisane.

Il est évident, monsieur le secrétaire d'Etat à l'intérieur, que le regroupement volontaire et même la fusion des petites communes doivent être encouragés, et il est difficile de vouloir continuer à conserver des entités territoriales groupant quelques centaines, voire quelques dizaines de personnes.

Toutefois, pour ce qui est de la simplification administrative, il reste beaucoup à faire. A une époque où l'on parle quotidiennement de plans et de réformes, je crois qu'il faudra bien un jour opérer des changements radicaux — n'y voyez aucune allusion politique — qui entraîneront une plus grande rapidité et une plus grande efficacité dans le contrôle qui, trop souvent, paralyse ou ralentit bien des initiatives.

Là encore, je limiterai mon propos à deux exemples particulièrement frappants et volontairement différents. D'abord, celui de l'Instruction et de la délivrance des permis de construire.

**M. Christian de La Malène.** Très bien !

**M. Achille Peretti.** M. Roland Nungesser, secrétaire d'Etat au logement, qui est bien placé pour connaître les difficultés des maires, a donné l'assurance que des textes régleraient prochainement ce délicat problème. Souhaitons, en lui faisant confiance, qu'il aboutisse en évitant cependant de tomber d'un extrême dans l'autre.

C'est dans l'automatisme des délais, dans le raccourcissement des procédures et dans la stabilité des textes régissant la matière que peut et doit être trouvée la vraie solution.

Il faut que les plans d'aménagement soient réglés et approuvés et que l'on n'assiste pas au spectacle désolant d'une ville qui, ayant voté son plan en juillet 1951, ayant reçu toutes les approbations départementales, régionales et nationales, y compris celle du ministre, n'a cependant pas encore obtenu, après quinze ans d'examen, plus sept ans d'étude, soit vingt-deux ans en tout, le règlement définitif du dossier. Je dirais presque qu'il y a prescription.

Je citerai ensuite l'exemple de la commission de contrôle des opérations immobilières.

Après la Libération, des municipalités ont pu, dans l'euphorie créée par la fin des hostilités, effectuer des achats de châteaux et de propriétés, destinés plus particulièrement à des colonies de vacances. On a considéré alors que le frein — pourtant efficace — de l'approbation préfectorale ne suffisait pas et l'on a institué, en 1949, un nouvel organisme de contrôle.

En réalité, je ne sais si aujourd'hui, alors que l'on constate l'augmentation extraordinaire du prix des terrains et des immeubles, on ne doit pas plutôt se réjouir d'acquisitions qui, au départ, pouvaient sembler inutilement coûteuses, d'autant que nombre de monuments valables ont été ainsi épargnés.

Ce qui est sûr, c'est qu'en 1966 le rôle de cette commission ne se justifie plus à partir du moment où les collectivités locales sont tenues, en cas de cession amiable, de n'agir que dans la limite des estimations de l'administration des domaines et avec l'accord de l'autorité de tutelle, tandis qu'en cas de recours à l'expropriation ce sont les tribunaux qui fixent le prix.

Est-il vraiment raisonnable de confier à une commission spéciale le soin d'examiner les conditions d'acquisition d'un immeuble valant plus de deux cent mille francs ou d'une location d'un montant annuel de vingt mille francs, puisque la collectivité locale peut fort bien inscrire dans son budget, sous le seul contrôle du préfet, des sommes beaucoup plus importantes destinées à l'organisation d'une bataille de confetti, d'un bal ou d'un spectacle ? (Applaudissements.)

Encore les chiffres que je viens de citer s'entendent-ils pour le département de la Seine et sont-ils beaucoup moins élevés pour le reste de la France.

La commission de contrôle des opérations immobilières a sans doute un rôle à jouer auprès d'organismes insuffisamment contrôlés. Elle doit cesser de contrôler les collectivités locales dont il lui arrive trop souvent de contester les décisions prises cependant dans l'intérêt général, ce qui porte alors atteinte aux responsabilités légitimes des élus locaux.

**M. Robert-André Vivien.** Monsieur Peretti, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Achille Peretti.** Volontiers.

**M. le président.** La parole est à M. Vivien, avec la permission de l'orateur.

**M. Robert-André Vivien.** Monsieur Peretti, je vous remercie de me donner l'occasion de préciser, à l'intention de M. le ministre de l'intérieur et de M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur, que vos préoccupations sont les miennes.

Si j'ai renoncé à intervenir dans le débat qui s'instaure, c'est parce que vous avez bien voulu me faire connaître l'essentiel de vos propos. En effet, j'ai constaté que pour certaines communes de la Seine, notamment pour ma circonscription, vous étiez un meilleur défenseur que je ne pourrais l'être. (Applaudissements.)

**M. Achille Peretti.** Je vous remercie, mon cher collègue.

Je pourrais, vous le savez mieux que quiconque, monsieur le ministre, citer de nombreux autres exemples.

Mais, pour en revenir à l'essentiel de ce débat, il faut d'abord que nous sachions si les craintes que nous pouvons légitimement avoir quant à la « course aux centimes » sont vaines ou non et que, en conséquence, le Gouvernement s'explique nettement à ce sujet. Je ne doute d'ailleurs pas qu'il puisse le faire avec succès.

Il faut ensuite que, tenant les engagements pris et non respectés par vos prédécesseurs, sous la III<sup>e</sup> et sous la IV<sup>e</sup> Répu-

blique, vous acheviez la réforme des finances locales engagée par vous, et vous seul, en remplaçant une imposition désuète, calculée sur le principal fictif d'un produit auquel l'Etat a lui-même renoncé depuis longtemps et qui, au surplus, présente l'inconvénient d'être injuste et inégal.

Il faut aussi — je sais combien vous vous en préoccupez — que vous trouviez pour les collectivités locales des ressources de remplacement, tout en les défendant contre des transferts de charges abusifs.

De même il faut que, poursuivant votre tâche, vous rendiez les formalités de contrôle plus souples et surtout plus rapides.

Il faut enfin que vous mettiez un terme aux empiètements des services des finances, dont les représentants auprès des communes, agissant en vertu des instructions reçues, outrepassent singulièrement leurs attributions. Ces fonctionnaires, dont le contrôle est indispensable et précieux, ne font évidemment que leur devoir en la circonstance, puisqu'ils obéissent aux ordres donnés. Ce sont précisément ces ordres qui n'ont pas à être donnés quand ils dépassent les limites des attributions légalement confiées.

Pour essayer de ne pas trop encourir le reproche que l'on est légitimement tenté de faire à ceux qui critiquent sans proposer, je prendrai le risque de présenter quelques autres suggestions concrètes.

Dans le domaine des dépenses, il convient de revenir à une saine appréciation des responsabilités et des réelles possibilités de chacun.

Vous pouvez dès à présent, monsieur le ministre, ainsi que me l'a suggéré mon excellent collègue et ami M. Souchal, donner un commencement de satisfaction aux élus locaux en prenant à votre charge la somme de 76 millions de francs correspondant aux indemnités versées à certains professeurs de l'enseignement du premier degré, au titre du logement. Ce ne serait là, cependant, qu'un premier pas, non négligeable d'ailleurs.

Sur le plan du financement, nous souhaitons que, vous souvenant de l'importance des dépôts que communes et départements effectuent dans les caisses de l'Etat sans être crédités du moindre intérêt, vous augmentiez la masse de manœuvre dont dispose la caisse des dépôts et consignations, afin de répondre aux besoins des collectivités locales pendant l'année 1966.

Je tenais de M. Souchal qu'une somme supplémentaire de 410 millions de francs était nécessaire. La décision annoncée par M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur semble apporter la bonne nouvelle attendue. On ne peut que vous en remercier.

Toutefois, ne serait-il pas possible, en outre, de permettre aux collectivités locales d'effectuer à l'extérieur des emprunts, évidemment à des taux d'intérêt légaux ? Car je dois avouer qu'à tout prendre, sans jeu de mots aucun, je préférerais que l'argent provenant de l'étranger servit à la construction d'hôpitaux et d'écoles, plutôt qu'à l'achat du contrôle de certaines de nos sociétés intéressant notre indépendance nationale.

Les normes techniques et financières, établies unilatéralement par l'administration, doivent serrer de plus près la réalité et ne pas créer dès le départ des charges supportées uniquement par les collectivités locales.

Sur le plan des recettes, il semble nécessaire, d'abord, de reconsidérer les critères retenus pour la répartition des sommes destinées aux collectivités locales. Par « effort fiscal » il faudrait entendre, je le répète, celui qui concerne les véritables besoins des communes.

Ensuite, il serait indispensable de faire jouer pleinement et strictement, pour l'ensemble du pays, la règle du « paiement du service rendu », pour des chapitres tels que, par exemple, celui qui a trait à l'enlèvement des ordures ménagères, et de substituer des éléments plus rationnels au principal fictif en vigueur pour l'établissement de l'imposition communale.

Il faudrait, enfin, généraliser et préciser les mesures qui permettent aux communes de percevoir une redevance, minime mais précieuse, sur les contributions nouvelles, étant entendu que les sommes ainsi recueillies serviraient, suivant une procédure qu'il est facile d'arrêter et qui est déjà appliquée dans de nombreuses villes, à réaliser des travaux d'investissements et non à assurer l'équilibre du budget ordinaire.

Je connais la volonté d'aboutir de M. le ministre de l'intérieur, cette même volonté dont vous-même avez su faire preuve, monsieur le secrétaire d'Etat, en maintes circonstances. Je sais quels sont votre connaissance des problèmes posés à votre administration et votre désir de leur apporter une solution rapide et acceptable par tous.

J'ai pu constater, comme chacun d'entre nous, que seul le Gouvernement actuel a su réaliser la réforme de la taxe locale, que de nombreux élus souhaitaient tout en s'appliquant à l'écartier.

Nous vous faisons donc confiance mais nous vous disons fermement qu'il faut obtenir du Gouvernement davantage de possibilités en faveur des collectivités locales, car les difficultés que les uns et les autres nous vous signalons existent vraiment.

Je sais bien que l'on ne peut demander davantage à l'impôt et moins au contribuable. Je sais bien aussi qu'un contribuable, lorsqu'il se présente chez le percepteur, paie à un seul guichet en sortant d'un seul portefeuille, généralement le sien, l'argent qu'il doit. Du moins convient-il que chaque autorité demeure responsable de sa gestion et des frais que celle-ci entraîne.

Lorsque, aujourd'hui, dans un budget local, on additionne les contingents divers, les dépenses obligatoires en droit et en fait, on constate qu'il y a peu de marge pour les initiatives des administrateurs.

Le maire tend à devenir ainsi un simple comptable. L'aboutissement d'une pareille évolution serait une fonctionnarisation dont, monsieur le ministre, vous ne voulez pas plus que n'en veulent l'ensemble des élus de France.

Monsieur le ministre, il reste encore beaucoup à faire. Le concours d'une majorité qui assure au Gouvernement la stabilité sans laquelle rien ne peut être accompli doit vous permettre de parfaire l'œuvre commencée et de remédier aux insuffisances ou aux lacunes rencontrées dans le domaine qui nous occupe aujourd'hui.

Je suis sûr que, dans votre réponse, vous aurez le souci d'apporter aux élus locaux de nouvelles raisons d'espérer et d'entreprendre. Il le faut pour qu'ils puissent réaliser pleinement une mission qui intéresse au premier chef la vie quotidienne de tous les citoyens. (Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T., du groupe des républicains indépendants et du centre démocratique.)

**M. le président.** La parole est à M. Mondon. (Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants et de l'U. N. R.-U. D. T.)

**M. Raymond Mondon.** Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, depuis vingt ans il est constamment question, lors du vote du budget du ministère de l'intérieur, des ressources des collectivités locales et de la réforme des finances locales.

Notre Assemblée — pas plus que celles qui l'ont précédée depuis la Libération — n'a d'ailleurs innové en ce domaine, puisque, depuis soixante ans, des hommes comme Csillaux, Malvy, Léon Blum...

**M. Guy Ducoloné.** Et Herriot !

**M. Raymond Mondon.** ... et bien d'autres encore avaient déjà posé ces problèmes sans pouvoir les résoudre, en dépit de leur bonne volonté.

Ce sujet risque d'ailleurs de devenir une sorte de « tarte à la crème ». Il est de bon ton de l'évoquer périodiquement puis de l'abandonner jusqu'à la discussion budgétaire suivante.

Et pourtant, monsieur le ministre de l'intérieur, en reportant d'une année sur l'autre la solution, on rend de plus en plus difficile la situation financière des collectivités locales. Sans vouloir pour autant dramatiser les choses, disons que dans quelques années nous serons, les uns et les autres, devant une situation inextricable si des solutions sérieuses et valables ne sont pas apportées dans un avenir proche, et que nous ne pourrions réaliser alors ni les plans de l'aménagement du territoire, ni les options du V<sup>e</sup> Plan. (Applaudissements sur divers bancs.)

En juin 1965, lors de la discussion relative à la réforme de la taxe locale et de la taxe sur la valeur ajoutée, j'avais, comme plusieurs de nos collègues, souligné la progression, beaucoup plus rapide depuis 1955, des impôts locaux directs par rapport aux impôts d'Etat et aux taxes indirectes locales, telles que la taxe locale.

En effet, en dix ans, de 1955 à 1964, le produit des quatre impôts communaux directs est passé de 812 millions à 3.819 millions de francs courants, soit du coefficient 1 au coefficient 4,7. Pendant cette même période, le produit de la taxe locale n'a progressé que de 2.072 millions à 5.072 millions de francs, soit du coefficient 1 au coefficient 2,5, tandis que celui des impôts d'Etat, doublant en moins de sept ans, était au coefficient 2,5 au terme d'une période de huit années.

La démonstration est donc faite de la progression très rapide, de 1955 à 1964, des impôts locaux directs.

Une enquête effectuée par l'association des maires de France, à la diligence de notre collègue M. Fréville, fait ressortir qu'en 1963, dans plusieurs villes importantes — Montpellier, Nîmes, Toulon — le produit des centimes a été supérieur à celui de la taxe locale. Dans d'autres il l'a rejoint, notamment à Angers, à Lyon, à Rennes et à Nantes.

La situation, monsieur le ministre, est plus grave pour les communes que pour les départements. En effet, la part des communes dans la masse globale des impôts directs est passée, pendant cette même période de dix ans, de 51 à 65 p. 100.

Lors de la discussion de juin 1965, M. Giscard d'Estaing, alors ministre des finances, et vous-même aviez promis qu'un débat suivi de conclusions s'instaurerait au cours de cette session. Mes amis et moi-même l'avons rappelé il y a quelques mois à M. le Premier ministre qui a bien voulu — et je l'en remercie — fixer la date de ce débat.

Cette première satisfaction doit, pour prendre toute sa valeur, être suivie de conclusions précises et pratiques, soit dans le secteur réglementaire, soit dans le secteur législatif.

Au départ, il faudrait dissiper un doute, une équivoque. On répète souvent que la gestion des communes est trop onéreuse, que les communes dépensent trop. En réalité — M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur y a fait allusion cet après-midi — deux écoles s'affrontent.

D'un côté, il y a les partisans de l'immobilisme, dont le seul souci est de ne pas augmenter les centimes et de ne prendre aucune responsabilité, tout en tentant d'obtenir de vos services, monsieur le ministre, le maximum de subventions de l'Etat, en même temps qu'ils repoussent la tutelle de ce même Etat. (Très bien ! très bien ! sur les bancs du groupe des républicains indépendants et sur plusieurs bancs de l'U. N. R.-U. D. T.)

Ils sont fort heureusement, il faut le reconnaître, de moins en moins nombreux.

En revanche, il y a de l'autre côté les partisans du progrès, de l'amélioration des conditions de vie, que ce soit à la ville ou à la campagne, conformément aux directives du V<sup>e</sup> Plan. Ils sont néanmoins, ces partisans du progrès, soucieux de l'équilibre des finances communales, en présence des tâches immenses qui les attendent et que vous avez évoquées, monsieur le secrétaire d'Etat.

En effet, il ne faut pas oublier de souligner qu'en matière d'urbanisme et d'équipements collectifs, notre pays est en retard sur ses voisins, notamment l'Allemagne, la Belgique et la Grande-Bretagne. Car, pendant plusieurs décennies, surtout avant la guerre, nous nous sommes contentés, en France, de vivre au jour le jour, sans avoir toujours l'audace de prendre des responsabilités.

Aussi, depuis plusieurs années, les élus locaux, quelle que soit leur appartenance politique, conscients de leurs responsabilités et de la nécessité de préparer l'avenir, demandent à l'Etat de donner aux communes les moyens nécessaires à la réalisation des programmes prévus et de prendre lui-même conscience de ses devoirs, en supportant les dépenses qui lui incombent et qu'il laisse à la charge des collectivités locales.

Je disais il y a un instant que nous étions en retard sur d'autres pays d'Europe. Cela ne surprend pas si l'on sait que la part des collectivités locales dans le revenu national est de 5 p. 100 en France, de 6 p. 100 en Belgique, de 7 p. 100 en République fédérale d'Allemagne.

Ces réflexions ne sont pas, monsieur le ministre, uniquement celles des maires et des conseillers généraux, et les chiffres que je viens de citer ont été avancés par M. le rapporteur général lors du vote du dernier budget national de 1966, en octobre dernier.

Mais vous-même, dans une brochure fort bien faite, éditée par le ministère de l'intérieur, vous avez pu laisser écrire par la direction des collectivités locales, particulièrement experte et compétente en cette matière, la phrase suivante : « Le succès du V<sup>e</sup> Plan dépend, pour l'un de ses principaux chapitres, de l'accomplissement par les communes des tâches qui leur sont proposées et qui, à vrai dire, correspondent bien à leurs aspirations les plus fréquemment exprimées. »

Et l'auteur de l'article poursuit en ces termes : « Les administrateurs locaux ont donc le droit et le devoir de connaître les conditions dans lesquelles sont élaborés les programmes d'investissement et les prévisions de financement qui peuvent être faites en regard. »

En effet, au-delà des dépenses de fonctionnement qui s'alourdissent d'année en année, les communes s'intéressent de plus en plus — et c'est leur devoir — aux investissements, aux infrastructures nécessaires, à l'urbanisation, à l'expansion économique, donc à la décentralisation et à l'aménagement du territoire.

Quelle est la situation financière actuelle des communes ?

En dix ans — je l'indiquais il y a un instant — les impôts directs ont progressé plus rapidement que les impôts d'Etat et les taxes indirectes locales. La moyenne de croissance a été de 18,78 p. 100 par an pour les communes, en francs courants, et de 11 p. 100 pour les départements.

Or, ces impôts — M. Peretti vient de le signaler — sont mal assis. Tout le monde le reconnaît.

D'où provient la progression importante de ces impôts directs locaux ? Elle provient d'abord du développement démographique de la jeunesse qui entraîne pour nos communes des dépenses de scolarisation, de fonctionnement particulièrement importantes et je ne parle pas des dépenses d'investissement. Je n'ai pas besoin de citer de chiffres, notre Assemblée comptant de nombreux maires qui ont en mémoire leur budget communal.

La progression des impôts directs provient aussi de la prise en charge par les communes des dépenses d'assistance qui restent élevées malgré le développement de la sécurité sociale, ainsi que de la croissance des dépenses de personnel en raison — disons-le, monsieur le ministre — de la complexité de l'administration, qui n'est pas le fait des communes ; elle provient enfin de l'extension des tâches des communes et du développement de l'urbanisation.

Les communes supportent un certain nombre de dépenses, que l'on considère ou légalement ou en fait comme obligatoires, en matière de scolarité, d'assistance et de personnel.

Les collectivités publiques — Etat ou communes — doivent, d'autre part, faire face à des dépenses nouvelles. En effet, le Plan le reconnaît — et on l'a souligné il y a un instant — certains besoins personnels, dans les domaines socio-éducateur et socio-culturel, sont couverts maintenant davantage par la collectivité que par les ménages ou par les individus.

Ces besoins augmentent — c'est incontestable — et la commune n'a pas le droit de se soustraire à ces charges nouvelles.

Le Gouvernement de M. Michel Debré, en 1959 et 1960, s'était rendu compte des difficultés des communes. Aussi avait-il institué au ministère de l'intérieur une commission placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur et composée d'élus et de fonctionnaires chargés d'étudier ces différentes questions.

Je veux parler, en particulier, des charges supportées par les collectivités locales et qui devraient l'être en réalité par l'Etat. Un tableau précis — vous le connaissez bien, monsieur le ministre — a été dressé en 1962. Et, en 1963, 1964 et 1965, une somme globale de 130 millions de francs environ a été transférée du budget des collectivités locales au budget de l'Etat.

C'était un premier pas. Nous pouvions nous en réjouir. Malheureusement, ce mouvement ne s'est pas poursuivi pour 1966, et nous pouvons nous demander avec inquiétude si les bonnes intentions manifestées il y a quelques années, monsieur le ministre, se réaliseront pour le budget de 1967 et les budgets suivants.

En 1962, le total des dépenses supportées par les collectivités locales et qui devraient l'être par l'Etat avait été évalué à 800 millions de francs, principalement pour l'assistance, l'éducation nationale et la justice.

Dans la brochure dont j'ai parlé, il est précisé à ce sujet — j'en félicite l'auteur — que la politique de transfert à l'Etat des charges qui le concernent plus spécialement — justice, enseignement, allocations d'aide sociale — devrait permettre d'apporter un peu plus d'aisance aux budgets communaux.

Bien entendu, nous sommes entièrement d'accord, monsieur le ministre, sur cette excellente proposition. Aussi je pense que vous pourrez convaincre votre collègue, M. le ministre des finances, qui d'ailleurs avait créé cette commission en 1960. Nous sommes à votre disposition pour vous aider dans cette tâche. J'espère que vous ne refuserez pas notre concours afin que nous obtenions certaines satisfactions. (Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants et sur plusieurs bancs de l'U. N. R. - U. D. T. et du centre démocratique.)

Pour les dépenses scolaires, par exemple, je constate avec tous nos collègues, que les indemnités de logement des instituteurs, qui ne sont qu'un accessoire du traitement, sont à la charge des communes, alors que le maire et le conseil municipal n'ont aucune autorité sur les instituteurs.

D'autre part, ce n'est pas un à juriste éminent comme M. le ministre des finances que j'apprendrai que l'accessoire doit suivre le principal.

Cette commission dont j'ai parlé, monsieur le ministre de l'intérieur, avait précisément prévu ce transfert de charges, bien entendu par paliers, d'une façon progressive. Or, rien encore n'a été fait à ce sujet et il n'est pas possible, je vous le dis, que les communes attendent davantage.

Si, pour l'instant, on peut nous dire que, pour les écoles maternelles et primaires, cette dépense est légale, cela est contesté et contestable pour les C. E. G. et les C. E. S. On m'a même rapporté que, dans certains départements, les trésoriers-payeurs généraux avaient refusé les mandats émis par les maires.

Or, monsieur le ministre de l'intérieur, uniquement pour les collèges d'enseignement général et pour les collèges d'enseignement secondaire, des services officiels ont estimé que les communes

supportent une dépense annuelle de 76 millions de francs actuels, soit 7.600 millions d'anciens francs, dépense contestée et contestable, je le répète.

Un autre problème se pose : celui des services rendus. Monsieur le secrétaire d'Etat à l'intérieur y a fait allusion. Ces services, qui sont devenus fort importants, sont très onéreux.

Dans l'exposé du V<sup>e</sup> Plan, une thèse est bien souvent reprise par le Gouvernement qui la met en avant : la vérité des prix. Il est certain que l'enlèvement des ordures ménagères, l'assainissement, les transports en commun ne sont pas payés à leur juste prix. Par contre, en général, les budgets des services des eaux sont équilibrés.

Il ne semble pas cependant, monsieur le ministre, que l'équilibre parfait de ces services puisse être établi en un ou deux exercices budgétaires. Plusieurs années me semblent nécessaires pour atteindre ce but.

D'autre part, pour les services des transports en commun urbains, dont il a été question tout à l'heure, quelle est la source essentielle du déficit ? Ce sont les réductions consenties aux travailleurs, aux écoliers, aux familles nombreuses.

Or monsieur le ministre, sans vouloir soulever une polémique entre les élus de province et les élus de Paris, je dois constater que, si les élus locaux des villes de province savent parfois braver l'impopularité en revisant les tarifs de transports tous les ans, ou tous les deux ans, par contre, le Gouvernement — qui sur ce point nous donne d'excellents conseils — a maintenu pour Paris et la région parisienne les mêmes tarifs depuis 1959. (Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants, du centre démocratique et sur divers bancs de l'U. N. R. - U. D. T.)

Il en résulte d'ailleurs un déficit particulièrement lourd, dépassant le milliard de francs actuels, et supporté, si je suis bien renseigné, en grande partie par le budget national, donc par l'ensemble des contribuables français. (Nouveaux applaudissements sur les mêmes bancs.)

Je comprends le rôle éminent que Paris doit jouer en France et dans le monde. Cependant, monsieur le ministre — et vous m'excuserez de m'adresser en même temps à l'Élu de Paris que vous êtes — il existe entre les transports en commun de province et ceux de Paris une distorsion qui ne peut se perpétuer.

Pourquoi la province est-elle moins bien traitée dans ce domaine et dans celui des équipements collectifs que la région parisienne, lorsqu'on sait surtout que le Gouvernement pousse à la déconcentration et à la décentralisation administrative afin de promouvoir les métropoles régionales et revivifier les régions de France ?

Il existe là, et sur d'autres points que j'évoquerai par la suite, quelques contradictions qu'il faut absolument lever.

**M. André Voisin.** Très bien !

**M. Raymond Mondon.** Dans ces conditions, que prévoir pour faciliter la gestion des collectivités locales ?

Je résume : réaliser enfin progressivement, certes, mais réellement le transfert des charges ; aboutir par paliers à la vérité des prix y compris en matière de transports ; mettre en pratique la réforme des impôts directs prévue par l'ordonnance de janvier 1959. Cependant, des résultats définitifs dans ce domaine ne pourront pas apparaître avant plusieurs années en raison de la complexité de la révision des bases des impôts directs locaux qui demande un travail préparatoire difficile et délicat. On ne peut donc espérer qu'un résultat partiel.

Cependant, deux autres dispositions peuvent être prises plus rapidement :

La première consiste en la compensation réelle et totale de l'exonération de l'impôt foncier bâti dont bénéficient les propriétaires de constructions neuves. Cela a déjà fait l'objet d'un amendement déposé par notre collègue M. Boscary-Monsservin au projet de réforme de la taxe locale discuté l'an dernier.

La deuxième réside dans l'adoption de dispositions instituant une taxe sur la valeur vénale des sols. En effet, la taxe de régularisation foncière de 10 francs au mètre cube est difficilement applicable...

**M. André Fanton.** Très bien !

**M. Raymond Mondon.** ... de même que la taxe de plus-value foncière édictée par la loi de finances.

Cette nouvelle taxe plus simple permettrait d'autre part d'assainir le marché foncier.

Les deux solutions que je viens de suggérer, monsieur le ministre, seraient particulièrement efficaces dans les cités en expansion.

La fiscalité locale, déjà très pesante qu'il s'agit de la gestion, s'aggrave encore quand on aborde le domaine des investissements et des équipements collectifs.

Dans un rapport sérieux et bien étudié, des personnalités fort compétentes, dont je ne partage pas toujours le point de vue, ont en effet déclaré :

« Les ressources propres que les collectivités locales peuvent consacrer au financement des équipements dépendent avant tout du niveau de leur fiscalité locale.

« La marge d'initiative est limitée. A partir d'un certain taux de la pression fiscale sur les ménages, l'accroissement du nombre des centimes, en fonction de l'importance croissante des charges, est rendu difficile par les imperfections de l'assiette et la solidarité que le système institue entre les différentes catégories de contribuables ».

Or, les auteurs du V<sup>e</sup> Plan reconnaîtront eux-mêmes que « les collectivités locales jouent un rôle prépondérant pour la réalisation des investissements. Actuellement, les deux tiers sont réalisés par elles », compte tenu bien entendu des subventions de l'Etat, ce qui laisse environ 50 à 52 p. 100 de ces dépenses à la charge des communes et des départements.

« L'accroissement de la dette, écrivez-vous, monsieur le ministre de l'intérieur, dans la magnifique brochure que je lis toujours très attentivement, devient préoccupant. Les charges d'emprunt accumulées depuis une dizaine d'années grèvent lourdement les recettes disponibles actuellement et celles qui seront dégagées dans l'avenir ».

Or, les grandes options du V<sup>e</sup> Plan prévoient un indice de progression annuel des équipements collectifs de l'ordre de 9 p. 100 en volume, tandis que le taux d'expansion en valeur du produit national brut n'est que de 5 p. 100. Comment donc résoudre ce problème ?

Il faut de plus se rappeler en permanence que la France est en retard dans le secteur de l'urbanisation et des équipements collectifs et que l'indice de consommation individuelle, comme le soulignait l'autre jour M. le Premier ministre, y est plus élevé que dans les autres pays européens.

Où est la solution ? M. le commissaire général au plan prévoit, pour le V<sup>e</sup> Plan, une augmentation de la fiscalité locale directe de l'ordre de 50 p. 100. Or, je rappelle que, de 1959 à 1963, le produit des impôts directs et taxes assimilées a progressé de 72 p. 100 et celui des impôts directs seuls de plus de 100 p. 100.

Même en admettant que, dans la ventilation des dépenses d'équipements collectifs, les plus élevées — autoroutes, écoles, universités — seront à la charge de l'Etat, il est cependant raisonnable de prévoir que cette progression sera supérieure à 50 p. 100.

Afin de restreindre cette augmentation des centimes additionnels, les experts envisagent de demander aux communes de réduire leur budget de fonctionnement et leurs charges d'emprunt afin de faire appel à l'autofinancement dans une proportion de 20 à 23 p. 100 au lieu de 8 p. 100 en 1965.

Je le dis nettement, monsieur le Premier ministre, monsieur le ministre de l'intérieur : je crains que cette hypothèse ne soit démentie par les faits. Si, dans son principe, cette théorie peut satisfaire l'esprit, je crains qu'elle n'apparaisse finalement que comme une vue de l'esprit. (*Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants et du centre démocratique.*)

Quelles sont les critiques que l'on peut formuler ? Deux constatations s'imposent : tout d'abord, les communes qui devront investir le plus sont, en particulier, celles qui connaissent une plus grande expansion et qui devront de ce fait, même en essayant de réaliser des économies, employer un personnel plus nombreux dans les services scolaires, techniques, de voirie, de nettoyage, d'hygiène, d'entretien et aussi dans des services nouveaux, comme les services socio-éducatifs ou socio-culturels.

Or pour aboutir au taux de financement de 20 p. 100, il est prévu que le taux de progression des dépenses du personnel communal devra être inférieur à celui du passé, afin de réaliser des économies.

Monsieur le Premier ministre, monsieur le ministre de l'intérieur, nous triturons tous nos projets de budget communaux pour essayer d'économiser le plus de personnel administratif possible. Seulement quand une ville constate que ses voies sont prolongées, que ses chemins s'allongent de trente ou quarante kilomètres et que l'assainissement suit, il ne lui est pas possible de ne pas prévoir le personnel d'entretien correspondant.

Les expertises faites dans ce domaine sont contraires à la réalité. On sous-estime également les charges financières des emprunts des collectivités locales, car de 1960 à 1965 les sommes prêtées à ces mêmes collectivités sont passées de 3.200 millions à 5.200 millions.

Les prévisions du ministère de l'intérieur sont nettement plus élevées que celles du ministère des finances. Si je suis bien renseigné, la différence — pour les charges financières, des emprunts et non pas pour les emprunts eux-mêmes — porterait, en 1970, sur une somme de 750 millions de francs.

Cette prévision est d'autant moins fondée que certains ministères, en particulier celui de l'équipement, envisagent de faire participer les collectivités locales à la construction d'autoroutes et de voies navigables. Je serais d'ailleurs très heureux d'entendre démentir cette information car ce projet contredirait les prévisions des experts quant à l'augmentation des charges financières des emprunts.

Certains experts, peut-être trop théoriciens, estiment que « le problème financier des collectivités locales est essentiellement un problème de meilleure répartition des ressources actuelles », tandis que d'autres, plus réalistes, en contact quotidien avec les difficultés, estiment que « l'équilibre des finances locales repose à la fois sur une amélioration du mécanisme de répartition et sur la création de ressources nouvelles au profit des communes et des départements ».

Les deux choses sont donc intimement liées.

Aussi, monsieur le ministre, après ces quelques critiques, je prends acte avec satisfaction de la création de la caisse de prêts et d'équipement demandée depuis longtemps avec insistance par les maires et les présidents de conseils généraux.

A ce sujet je me permets de vous poser quelques questions.

Comment allez-vous alimenter cette caisse ?

Par des emprunts régionaux ainsi qu'il est prévu par le texte du 5 mai ?

Par des emprunts locaux ?

Mais alors, à quel taux ? Pour quelle durée ?

Quelles seront aussi les possibilités de dépôt des fonds libres des communes ?

J'ai déjà souligné plusieurs fois à cette tribune combien il était contradictoire de permettre aux offices d'H. L. M. — ce qui est bien et nous nous en réjouissons — d'emprunter pour réaliser des programmes sociaux de logement à cinquante ans sans intérêt et, en même temps, d'obliger les communes à emprunter pour les viabilités à vingt-cinq ou trente ans à un taux d'intérêt de 5,50 p. 100.

Ma deuxième question, monsieur le ministre, est la suivante : Les charges financières des emprunts demeurant lourdes — je viens de le démontrer — comment, en contrepartie, pensez-vous assurer un allègement des budgets de fonctionnement par les transferts de charges, s'agissant notamment des collèges d'enseignement général et des collèges d'enseignement secondaire dont j'ai parlé tout à l'heure ?

Troisième question : comment envisagez-vous la réforme de la fiscalité locale directe prévue par l'ordonnance de janvier 1959 et, d'autre part, la récupération de la plus-value des sols et des travaux d'équipement par des procédés peut-être moins parfaits mais plus efficaces ?

J'en aurais terminé, monsieur le Premier ministre, messieurs les ministres, si je ne voulais très rapidement aborder certains problèmes concernant le personnel des communes et les regroupements administratifs.

Il ne suffit pas, en effet, d'élaborer des projets magnifiques, de les financer, il faut encore pouvoir les exécuter dans de bonnes conditions.

Or je l'ai déjà dit et beaucoup d'autres collègues comme moi, les communes en expansion ne peuvent pas toujours bénéficier d'un personnel technique suffisant et de choix car la fonction communale — M. Hourticq l'a souligné — n'a pas été suffisamment revalorisée pour faire face aux tâches énormes qui attendent les communes.

Ce fait sera plus sensible si la tendance amorcée depuis quelques années par le Gouvernement se développe en faveur des regroupements de communes, des districts et demain des communautés urbaines pour réaliser des travaux intercommunaux particulièrement importants.

La création des métropoles d'équilibre pose, d'autre part, des problèmes administratifs difficiles qui ne sont pas résolus.

Comment administrer un tel ensemble dont le territoire englobe quelquefois des villes distantes de plusieurs dizaines de kilomètres et qui sont situées dans plusieurs départements ? Je n'ai pas besoin, monsieur le ministre de l'intérieur, de préciser lesquelles.

Au sujet des regroupements, des problèmes financiers se posent également.

Le Gouvernement désirant, à juste titre, je crois, encourager ces regroupements avait, par un décret de septembre 1964, prévu des subventions complémentaires pour les équipements intercommunaux. Or il apparaît que les crédits sont insuffisants pour faire face aux demandes. Le nombre des projets a, en effet, progressé depuis quelques années.

Ce fait est particulièrement regrettable. Les promesses ne pourront être tenues et vous risquez ainsi, monsieur le ministre, de compromettre la tendance favorable qui se manifestait.

Enfin, la tutelle, dont on a déjà parlé, devrait être assouplie et les règles applicables aux communes de plus de 9.000 habitants

étendues à beaucoup d'autres communes. En outre, certaines formalités sont devenues inutiles, par exemple la suppression des garanties d'emprunts, notamment en matière d'H. L. M.

Mesdames, messieurs, j'ai présenté ces observations dans un double souci :

J'ai voulu expliquer le point de vue d'un élu local, qui entend exercer ses responsabilités en toute indépendance et connaissance de cause, mais en accord avec les pouvoirs publics afin que le V<sup>e</sup> Plan puisse être réalisé ;

J'ai voulu aussi donner à nos cités la vie et le dynamisme nécessaires pour faire face aux importantes mutations administratives, économiques et sociales que nous connaissons et qui correspondent à des impératifs qui sont inscrits dans le Plan et dans l'aménagement du territoire.

Monsieur le Premier ministre, messieurs les ministres, vous devez vous appuyer sur les communes dont les maires élus tiennent en toute objectivité, au-delà des querelles partisanes, à accomplir leur mandat dans l'intérêt commun et pour le bien-être de leurs administrés. Ils veulent prendre leurs responsabilités, mais ils attendent avec confiance, si ce débat doit avoir une conclusion — et je le souhaite — que le Gouvernement aussi prenne les siennes. (Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants, de l'U. N. R. - U. D. T. et sur de nombreux bancs du centre démocratique.)

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

M. Lionel de Tinguy. Monsieur le ministre, mes chers collègues, l'organisation du débat m'oblige à prendre modèle sur les deux orateurs qui m'ont précédé, c'est-à-dire à me limiter à l'aspect financier et à l'aspect municipal des problèmes des collectivités locales dont nous devons débattre.

Me plaçant d'abord au niveau de la collectivité, j'examinerai la question qui a été évoquée jusqu'à présent et la difficulté d'équilibre des budgets communaux. Dans la seconde partie de mon intervention, je poserai le problème des finances locales dans l'ensemble qui me paraît être aujourd'hui essentiellement le sien, celui des options prises à l'occasion du Plan ou autour du Plan.

Nous avons jusqu'à présent peu débattu de cet aspect des choses car les informations ne nous sont parvenues que trop lentement. Nous en savons assez maintenant pour ouvrir le dossier public.

Mettons-nous donc tout d'abord au niveau des collectivités locales.

M. le ministre des finances, recevant la délégation de l'association des maires de France il y a quelques semaines, me coupait aimablement la parole quand je lui exposais que le transfert des charges ne s'effectuait pas, que nos ressources fiscales étaient inadaptées, que les possibilités d'emprunts n'étaient plus ce qu'elles étaient dans le passé, etc. Croyez-vous, me dit-il, que nous ignorons tout cela ?

Je serai donc très bref car, le mal étant connu, il ne nous reste qu'à demander le remède.

Le transfert des charges ?

On en parlait beaucoup naguère, il y a quatre ou cinq ans ; on avait même amorcé le mouvement et multiplié les promesses. Aujourd'hui, on est obligé de constater qu'il n'y a plus de promesses et que le mouvement s'effectue en sens inverse.

C'est vrai pour les dépenses de fonctionnement.

De nombreux fonctionnaires d'Etat, insuffisamment payés — j'en conviens — doivent faire appel aux collectivités locales pour être rémunérés au moins partiellement. Et cela va des gérants d'agences postales des petites communes jusqu'aux ingénieurs des ponts et chaussées, du génie rural, en passant par les fonctionnaires des contributions directes ou indirectes, voire même les receveurs municipaux. Le biais des sociétés d'économie mixte offre des facilités plus grandes pour échapper à toute réglementation et accorder des rémunérations diverses que le cadre actuellement trop rigide applicable aux fonctionnaires ne permet pas d'envisager.

On a parlé des indemnités de logement aux maîtres des collèges d'enseignement général ou des collèges d'enseignement secondaire. Le cas est particulièrement typique car la pratique administrative et les décisions gouvernementales sont illégales. Les tribunaux auront à en juger prochainement. Je souligne qu'il ne s'agit là que d'un cas particulier parmi beaucoup d'autres.

De même, les subventions de fonctionnement sont systématiquement réduites, ce qui est aussi un transfert de charge. Le ramassage scolaire, par exemple, est théoriquement subventionné à 75 p. 100. J'ai, pour le département que je représente, reconsidéré ce problème en tenant compte de toutes les réactions, de toutes les mesures particulières prises pour écarter certains dossiers et je suis arrivé à cette conclusion que c'est, en réalité, 75 p. 100 des dépenses qui sont prises en

charge par les collectivités locales ou par les familles. Et ce cas n'est probablement pas unique. Je vois M. Voisin qui fait un signe de dénégation. Je l'en remercie car j'en déduis que la Vendée est un département défavorisé. Votre attitude, monsieur Voisin, m'aidera sans aucun doute à obtenir un traitement plus juste de la part du Gouvernement. (Très bien ! sur les bancs du centre démocratique.)

M. André Voisin. Dans le passé, il n'y avait rien du tout !

M. Lionel de Tinguy. Dans le passé, monsieur Voisin, le problème du ramassage scolaire ne se posait pas comme aujourd'hui. Et, de surcroît, dans le passé, quand le gouvernement promettait une subvention, à un taux déterminé, il s'efforçait de tenir sa promesse sans user d'aucun détour pour en diminuer la portée. (Applaudissements sur les bancs du centre démocratique, du rassemblement démocratique et du groupe socialiste.)

M. René-Charles Krieg. Il payait en monnaie fondante !

M. Lionel de Tinguy. Ce qui est vrai des dépenses de fonctionnement est vrai également des dépenses d'investissements.

Si curieux que ce soit, c'est peut-être le domaine dans lequel le Gouvernement transfère le plus systématiquement une charge qui lui incombe à coup sûr alors qu'il demande aux collectivités locales de l'assumer, au moins momentanément. Aujourd'hui, 10 p. 100 des dépenses de télécommunications sont pré-financées par les départements ou les communes.

Et je ne parle pas des gendarmeries, des constructions d'écoles et de tant d'autres exemples. Il n'est pas, en effet, jusqu'au département de la défense nationale qui ne demande aux collectivités locales de lui consentir des avances. Et je suis sûr que chacun d'entre nous pourrait citer des cas multiples de ce genre.

Puisque je parle de la défense nationale, je ne peux m'empêcher de citer ce cas typique : un jour, l'armée est venue au secours d'une commune dans laquelle l'électricité était momentanément coupée. Eh bien ! par la suite, les services de gestion de l'armée ont réclamé le remboursement non seulement des frais d'hébergement et de nourriture des militaires, mais encore celui des prêts aux soldats. Et on dira, après cela, que les militaires n'ont pas le sens des affaires ! (Sourires.)

Il y a là, monsieur le ministre, un problème de principe. Il est temps que des solutions soient dégagées pour que soit remise en ordre la répartition des charges. Et ne comptez pas, on vous l'a dit à plusieurs reprises, sur les ressources fiscales des communes pour donner la moindre souplesse au budget de l'Etat.

Je ne dirai que quelques mots sur la taxe locale aujourd'hui condamnée. Le report à 1968 de l'application de la réforme votée par les assemblées ne va-t-il pas se traduire également par un délai, s'agissant des garanties de recettes qui avaient été promises à dater du 1<sup>er</sup> janvier 1967 ?

Je pense que vous pourrez nous donner sur ce point des explications et des garanties et je vous en remercie à l'avance.

Vous rencontrerez beaucoup plus de difficultés, j'en conviens, à propos de l'impôt direct car notre système est suranné. En outre, vous êtes gêné dans votre action par une ordonnance de 1959 difficilement applicable, tant il est vrai que, si les lois ne sont pas toujours très bien faites, les ordonnances ne le sont guère mieux. Probablement même le sont-elles beaucoup plus mal.

Je me suis laissé dire que le Gouvernement était effrayé à l'idée de mettre en vigueur un texte dont l'application mobiliserait tous les services des contributions directes pendant plusieurs années sans apporter un centime de plus aux collectivités locales et qui n'aurait d'autre résultat économique que le transfert des charges actuellement supportées par les patentables au détriment des ménages, c'est-à-dire essentiellement de la contribution mobilière.

Eh bien ! monsieur le ministre, si telle est la conséquence de l'ordonnance de 1959, j'espère que vous serez assez courageux pour ne pas l'appliquer en expliquant loyalement pourquoi vous ne pouvez le faire.

Je sais aussi que plusieurs années seront nécessaires pour aligner les impôts locaux sur les loyers et que, en raison de la fluidité de notre législation sur les locaux d'habitation, la situation locative sera vraisemblablement très différente en 1970 quand le texte pourra être appliqué.

Aussi pour toutes ces raisons nous n'attendons pas grand-chose de l'ordonnance de 1959. Nous ne pouvons que nous tourner vers vous, monsieur le ministre, et vous demander : qu'entendez-vous faire pour rejoindre notre système d'impôts locaux directs si lourd mais tellement essentiel puisque ce sont les seuls impôts dont disposent nos départements et nos communes.

Certes, il existe une solution : transférer d'autres ressources aux communes.

Je signale, par exemple, la taxe sur les automobiles — la vignette — instituée par M. Ramadier. Notons en passant que le respect des ministres des finances pour les décisions de leurs prédécesseurs est grand et que la V<sup>e</sup> République n'a en rien porté atteinte au legs fiscal du président Ramadier. Elle a toutefois détournée cette taxe de son affectation première. Initialement destinée à venir en aide aux vieillards, elle est maintenant intégrée dans le budget de l'Etat.

Il serait à tout le moins plus honnête d'en affecter le produit aux collectivités locales et plus particulièrement aux communes, d'autant qu'il s'agit en l'occurrence d'une ressource très bien localisable.

On a beaucoup parlé de la majoration des redevances pour services rendus. C'est un peu la « tarte à la crème » du Gouvernement qui pêche de toutes les manières sauf d'exemple. Les communes, dit-on, doivent équilibrer le budget de leurs services industriels. Ce serait la sagesse même, je crois. Mais pourquoi le Gouvernement ne le fait-il pas quand il a la responsabilité de telles décisions en matière de chemins de fer ou d'entreprises du secteur de l'énergie. La réponse est évidente : les conséquences économiques seraient telles que, dans bien des cas, elles ne seraient pas supportables.

Que dire des ressources d'emprunt ?

MM. Peretti et Mondon ont présenté sur ce point des observations excellentes ; toutes possibilités sont actuellement interdites aux communes et je ne puis que souscrire à leurs propos. Je me permets cependant d'ajouter une suggestion.

Puisque vous voulez, monsieur le secrétaire d'Etat — vous l'avez déclaré tout à l'heure — associer les collectivités locales à la gestion de la caisse nouvellement créée — ce qui est sage — pourquoi ne feriez-vous pas le même geste en associant les élus locaux à la commission de surveillance de la caisse des dépôts et consignations ?

De toute façon, la nouvelle caisse ne contribuera que pour un faible pourcentage aux ressources d'emprunt des communes ; l'essentiel dépendra toujours de la commission de surveillance de la caisse des dépôts et consignations.

Alors, soyez loyal jusqu'au bout et n'accordez pas aux élus locaux une collaboration pour 5 ou 6 p. 100 seulement, collaboration que vous refuseriez pour les 95 p. 100 restants.

L'emprunt est la clé de l'investissement.

Si les communes n'ont plus la liberté d'emprunter, elles perdent l'initiative dans tous les domaines. C'est une constatation que tous les élus locaux ont faite. Mais j'ai l'impression qu'ils ne se sont pas toujours suffisamment rendu compte que ce n'était pas là le résultat d'un hasard et que cette situation résulte des options fondamentales du V<sup>e</sup> Plan sur lesquelles je demande l'autorisation d'insister quelque peu dans la deuxième partie de cet exposé.

Certes, nous étions peu informés quand nous avons voté sur le V<sup>e</sup> Plan, au début du mois de novembre. Mais, dans le courant de ce même mois, un document annexe au budget de 1962 nous alertait en nous annonçant que le Gouvernement allait « limiter la ponction opérée par les collectivités locales sur le marché financier » et qu'il invitait « ces collectivités à faire appel à leurs ressources propres ».

Nous avons dit tout à l'heure que ces ressources sont très faibles, ou même inexistantes. Cette déclaration agrava notre inquiétude.

Un autre document remis à la presse — et non, d'ailleurs, au Parlement, je ne sais pourquoi — au début de l'année, le rapport de la commission de l'économie générale et du financement du Plan, est venu redoubler nos craintes. Ce texte, qui est le document de synthèse du Plan, reconnaît formellement l'insuffisance de financement prévu pour les investissements publics s'il n'y a pas de ressources nouvelles.

Je lis :

« En matière d'équipement public, les ressources de la production intérieure ne permettent pas... » — on ne peut être plus clair — « ... de satisfaire au cours du V<sup>e</sup> Plan tous les besoins, exprimés pourtant avec beaucoup de modération. »

Voilà le problème posé dans toute son ampleur.

Quant aux raisons invoquées dans cette commission, elles sont surprenantes. On nous dit qu'il faut réserver la priorité aux investissements productifs. Comme si les investissements productifs n'étaient pas parfois des investissements collectifs et comme si tous les investissements collectifs ne cherchaient pas à être productifs !

On ne nous dit pas non plus pourquoi il est désormais impossible d'assurer la progression d'un financement qui, au cours des exercices antérieurs, a toujours été couvert par la caisse des dépôts.

Je sais qu'il est difficile à des experts d'en dire la raison, mais nous pouvons la proclamer ici ; elle est très simple : c'est la débudgétisation qui est la cause fondamentale de cette impossibilité de la caisse des dépôts de donner aux départements et

aux communes les ressources qui leur étaient assurées autrefois.

Quoi qu'il en soit, ces experts de la commission concluent :

« Il sera nécessaire, faute de pouvoir répondre à tous les besoins... » — c'est clair — « ... d'établir une hiérarchie entre les opérations et de réserver une priorité pour l'attribution des subventions et des prêts à celles qui répondent le mieux aux orientations fixées par le Plan. »

Pour qui sait lire les textes administratifs, cela veut dire que nombre de décisions des collectivités locales ne seront pas suivies d'effet. Et — je cite toujours — les experts le reconnaissent :

« L'exécution des objectifs du Plan dépendra, pour une part importante, des ressources dont pourront disposer les collectivités locales pour faire face aux dépenses d'équipement et au remboursement des emprunts contractés pour les couvrir. »

Tout le monde est d'accord pour reconnaître que les collectivités locales n'ont plus de ressources suffisantes. Ceci, rapproché de cela, veut dire que même ce qui est programmé risque fort de n'être pas exécuté.

Plus net encore est le dernier document — quoique le plus ancien — parvenu en notre possession, le rapport de la commission Bourrel. Les chiffres qu'il contient valent réflexion.

Nous assistons, dans le corps même de ce rapport, à un débat entre le ministère des finances et le ministère de l'intérieur. Le ministère des finances, malheureusement, commande. Voici ses décisions. Il est peut-être lassant de toujours citer, mais c'est essentiel.

« Un sérieux ralentissement de la croissance des dépenses ordinaires est prévu ». Voilà qui est net. Et les chiffres sont : 5,43 p. 100 pour 1965-1970, contre 7,17 p. 100 pour 1962-1965.

« Parallèlement, le compte prospectif a dû prévoir la limitation sérieuse » — tout est sérieux dans ce rapport ! — « de la progression des emprunts et des avances que pourront contracter les départements et les communes pendant le V<sup>e</sup> Plan ».

Les finances ont fixé à 2,82 p. 100 le taux de progression, ce qui est dérisoire quand on sait l'ampleur des problèmes. En même temps, les subventions de l'Etat doivent continuer à décroître. C'est ce que reconnaît clairement le rapport, dont les auteurs sont sur ce point unanimes.

Ils sont également unanimes, y compris, malheureusement, les représentants du ministère de l'intérieur, pour que le concours financier des entreprises et des ménages, c'est-à-dire l'impôt local, soit nettement plus important au cours du prochain plan.

Cependant, le ministère de l'intérieur a fait des réserves et je l'en remercie. Il est assez chimérique, a-t-il dit, de n'envisager qu'une augmentation très faible des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, et il ne peut pas admettre que l'augmentation des effectifs du personnel des collectivités locales soit seulement de 1,30 p. 100 par an, alors qu'elle a été de 7 p. 100 par an jusqu'à présent.

A noter d'ailleurs qu'il est ensuite devenu bien modeste puisqu'il s'est contenté de 2 p. 100.

Il y a également divergence, M. Mondon l'a rappelé, quant à la participation des collectivités locales à l'effort d'investissement. Selon le ministre des finances, les collectivités locales n'auraient financé que 8 p. 100 des investissements, tandis que le ministère de l'intérieur, plus près à mon sens de la réalité, estime cette participation à 20 p. 100.

Quoi qu'il en soit, et même en admettant — ce qui, hélas ! ne sera pas — que le ministère de l'intérieur triomphe sur toute la ligne, il est certain que le Plan est orienté vers une très grande sévérité à l'encontre des collectivités locales.

Cependant, et je vais peut-être vous surprendre, monsieur le secrétaire d'Etat, dans l'étude du Plan, ce n'est pas cette sévérité des chiffres qui m'inquiète le plus, c'est l'orientation des commissions en ce qui concerne la structure communale et les libertés locales.

Sans doute les bons motifs ne manquent-ils pas pour modifier la structure communale, et je souscris, par exemple, à la formule de votre collaborateur M. Trorial qui, dans la brochure adressée à tous les maires, à laquelle M. Mondon a fait référence, a écrit que « des rapprochements sont indispensables pour la prévision concertée à l'échelle voulue entre les communes, même s'ils n'aboutissent pas à la création de groupements : syndicat, district ou fusion de communes ».

Qui n'accepterait un tel effort de coordination ? Cela me paraît la raison même, au point que c'est précisément ce que vous dites aux maires lorsque vous voulez les séduire !

Malheureusement, lorsqu'on va au fond des choses, on trouve des arguments moins solides.

On prétend, par exemple, que c'est là source d'économies. La commission Bourrel a déclaré qu'en aucun cas la charge des agglomérations ne devait être supérieure à la charge des communes composant l'agglomération.

Monsieur le secrétaire d'Etat, il se peut que, quand de très petites communes se regroupent, il y ait réduction de dépenses.

Mais, jusqu'à présent, je ne connais pas de regroupement de quelque importance qui ait été générateur d'économies. Il est dommage de soutenir une bonne thèse avec de si mauvais arguments !

Je n'accepte pas davantage la thèse qui s'exprime parfois au sein de l'A. N. E. M., organisme semi-public qui a vos faveurs, et selon laquelle il faudrait supprimer tous les fonctionnaires locaux à temps incomplet pour parvenir à un système de fonctionnaires communaux hiérarchisé n'ayant plus de liens permanents et exclusifs avec les communes, surtout avec les plus petites d'entre elles.

De même, je refuse la solution qu'on trouve à certaines pages du rapport Bourrel — car ce document présente quelques contradictions — et qui préconise l'idée « d'un échelon administratif efficace » — les autres ne le seraient-ils pas ? — « entre la commune et le département », et ce d'une façon générale.

Non ! ce n'est pas pour supplanter la commune qu'il faut admettre les coordinations quand elles sont utiles, c'est pour donner à la commune sa pleine efficacité. Voilà mon point de vue.

Il est surtout une thèse que je ne puis absolument pas admettre et que j'ai lue avec stupefaction dans le rapport Bourrel. Il faudrait, pour permettre l'analyse économique, « supprimer l'excès morcellement ». Le rapport Bourrel conclut nettement que, pour faciliter la tâche des planificateurs, il faut supprimer un bon nombre des collectivités locales.

C'est là une erreur de principe. Le Plan doit s'adapter aux structures existantes et non pas soumettre les structures municipales à ses vues ou à ses commodités.

Le rapport Bourrel envisage un allègement de la tutelle, ce qui est bien, mais en présentant un argument extrêmement curieux : « pour la plus grande efficacité du contrôle, au moment où les collectivités locales sont invitées à respecter plus strictement qu'autrefois les grandes orientations du Plan ».

Mieux encore, officiellement, la commission en question a pris position, dans ses conclusions, contre les libertés locales.

On m'excusera de multiplier les citations ; mais si je ne me réfère aux textes, certains collègues admettraient difficilement que de telles positions ont pu être plus ou moins officiellement prises.

La commission Bourrel estime que, « au moment où le plan se régionalise et où l'aménagement du territoire perfectionne ses méthodes, la coexistence d'une étroite tutelle des collectivités locales, sur le plan fiscal et financier, et d'une grande latitude dans le domaine des objectifs d'équipement et des méthodes de réalisation, correspond à un véritable contresens dans la conception des libertés locales ». Et très logiquement elle conclut : « Nous donnerons aux communes davantage de moyens d'action, mais nous leur refuserons la possibilité de choisir leurs objectifs ».

**M. Pierre Abelin.** C'est très grave.

**M. Lionel Tinguay.** Cela est capital et exige des explications, des mises au point. J'espère, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous répudierez publiquement ces positions.

Celles-ci ont pourtant été reprises ici et là. Il s'est trouvé, chose curieuse, au Conseil économique, au mois de mars dernier, un rapporteur, qui de surcroît est un représentant des patrons, pour évoquer la même thèse. Sans doute ne l'avait-il pas inventée, il fallait bien que quelqu'un la lui eût proposée. Nous lisons dans son rapport des formules comme celles-ci : « Il convient de reconsidérer la signification de l'autonomie communale ». Ou encore : « Il est nécessaire d'écarter une vision trop théorique de l'autonomie communale telle que celle-ci pourrait résulter de la pureté des principes. »

Je dois au Conseil économique cette justice qu'il n'a pas, sur ce point, suivi son rapporteur et qu'il a adopté un amendement réservant pleinement l'autonomie des collectivités locales. Mais j'avoue que je suis surpris qu'un chef d'entreprise, profondément et légitimement attaché à la liberté d'initiative, condition de l'efficacité et de la responsabilité dans les affaires, sacrifie si légèrement le droit essentiel des communes, l'intérêt même de la fonction municipale, sa grandeur et son risque.

« Le Plan a sa force contraignante », pour parler comme les commissions d'experts, mais je ne pense pas que ce soit une raison pour aller jusqu'à supprimer l'autonomie locale.

Est-il impossible que la conciliation qui a été obtenue entre la liberté d'entreprise et le Plan se réalise également entre l'autonomie locale et le Plan ? Un peu d'imagination doit y suffire. J'espère que nos techniciens l'auront.

J'en arrive à ma conclusion. La commune préexiste à l'Etat. Si l'Etat doit se transformer, par exemple avec l'affaiblissement des frontières nationales dans le cadre européen, la commune survivra à l'Etat tel qu'il existe. Un contresens ne doit pas être commis : celui qui consisterait à traiter les communes

comme un simple démembrement de l'Etat auquel on peut confier certaines missions, quitte à les lui retirer quand l'occasion s'en présente. C'est malheureusement ce contresens qui est à la base des décisions de certains techniciens de ces comités auxquels j'ai fait allusion.

Pour me faire comprendre, on m'excusera de reprendre sous une forme un peu humoristique une définition. Lors d'une rencontre internationale j'ai entendu ce propos : un comité d'experts est un organisme qui, lorsqu'on lui présente un cheval, dessine aussitôt un chameau.

Poussons la comparaison. Il me semble que ces experts nationaux travaillent comme les experts internationaux. C'est pourquoi ils ont découvert aux finances communales des réserves pour traverser le désert financier dans lequel nous sommes présentement. Ils ont dessiné à l'équidé des bosses qu'il ne possède pas.

Ils imaginent aussi sans doute que le cheval va pouvoir baraquier pour permettre au conducteur de l'enfourcher plus aisément. Là encore, c'est une erreur. Quand le cheval se couche, c'est pour dormir ou pour mourir.

Ils imaginent aussi que le cheval va pouvoir se mettre en caravane de façon à être conduit en longue file. Entendez par là que les communes peuvent sans inconvénient être regroupées et conduites par un seul homme, sans doute le technocrate de tête. Mais là aussi la liberté, qui est la règle fondamentale de la vie communale, s'oppose à leurs constructions toutes théoriques.

La commune vit de sa liberté, comme l'entreprise. Vous êtes chargé de la défendre, monsieur le secrétaire d'Etat, et puisque M. le ministre de l'intérieur ne m'a pas fait l'honneur de m'écouter, j'espère que vous le lui rappellerez.

Entendez-moi, monsieur le secrétaire d'Etat, ainsi que ceux de vos collaborateurs qui, comme M. Trorial, savent ce qu'est la liberté locale, et ne suivez pas les technocrates qui pensent pouvoir construire des « chameaux » quand ils se trouvent en face d'équidés.

Le réel vous résistera si vous vous refusez à le prendre en considération, et le réel c'est la volonté de vivre, et de vivre libre, qui anime chaque commune. (Applaudissements sur les bancs du centre démocratique et du groupe socialiste.)

**M. le président.** La parole est à M. Marie François-Bénard.

**M. Marie François-Bénard.** Monsieur le secrétaire d'Etat, les collègues qui m'ont précédé à cette tribune ayant déjà traité des aspects généraux du problème qui nous préoccupe aujourd'hui, je me contenterai de vous faire part brièvement des inquiétudes ressenties par les élus locaux des pays de montagne.

Quand nous considérons, en tant que maires, le rendement de la taxe locale, quand nous considérons d'autre part le montant des dépôts effectués dans les caisses d'épargne, nous pouvons penser que l'expansion — que les conseils municipaux, aidés en cela par les conseils généraux, s'efforcent de promouvoir — est en bonne voie, puisque l'un répond de l'autre. Toutefois, si le baromètre est au beau fixe, nous ne sommes pas sans inquiétude devant les gros nuages annonciateurs d'orages qui s'amoncellent à l'horizon.

Nous comprenons certaines des raisons avancées. D'autres ont besoin d'explication. Monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez dit à la fin de votre intervention que vous attendiez de nous des questions. Pouviez-vous apaiser ces inquiétudes qui sont, pour l'instant, sans réponse.

Nous avons d'abord connu le plan de stabilisation, qui a freiné les dernières années du IV<sup>e</sup> Plan, et on a dû de ce fait prendre un certain nombre de dispositions qui ont permis de parer au plus pressé. Mais nous avons appris avec regret que les projets qui n'avaient pu être entrepris dans le IV<sup>e</sup> Plan et qui n'étaient pas repris dans le V<sup>e</sup> Plan n'avaient aucune chance d'être réalisés, même s'ils font partie d'un ensemble de mesures cohérentes. C'est là une lacune qui, au début de l'exécution du V<sup>e</sup> Plan, risque de nous gêner, d'autant que le taux d'expansion retenu par ce V<sup>e</sup> Plan — et qui malheureusement ne sera pas le taux prévu pour la première année — nous oblige à remettre à plus tard des réalisations qu'il était pourtant indispensable d'entreprendre dans l'immédiat.

D'autre part, il convient que nous préparions à l'extension de la taxe sur la valeur ajoutée et que nous accoutumions nos compatriotes à cet impôt qu'on a appelé impôt sur les ménages. Cela justifiera une réforme qui s'annonce difficile car nous savons très bien que la répartition qui sera faite de l'impôt sur les salaires sera liée à cet impôt sur les ménages.

Mais ce qui nous préoccupe le plus, c'est la débudgétisation qui, comme l'a rappelé M. Mondon, transfère plus encore aux départements qu'aux communes des charges incombant jusqu'alors à l'Etat.

Nos régions de montagne y sont d'autant plus sensibles que nos budgets comportent deux parts essentielles, l'une destinée à la voirie, l'autre à l'assistance, et que c'est en matière de financement routier que ces transferts vont peser le plus lourdement.

Certains collègues ont déjà demandé s'il était juste qu'une ville dût apporter sa contribution à des investissements routiers. Sans doute, dans le passé, les collectivités ont-elles participé par l'apport de terrains, à la construction des routes, et on peut penser que les plus-values foncières sont maintenant telles que les apports seraient aujourd'hui plus lourds s'il fallait les faire en terrains plutôt qu'en crédits.

Mais lorsqu'on veut bien considérer le cas des routes en rase campagne, comme on les appelle maintenant dans le V<sup>e</sup> Plan, et le fait que les collectivités locales doivent, pour conserver leur droit à subvention, supporter par l'autofinancement le cinquième de la dépense, on voit que nous sommes placés dans une situation vraiment très difficile, d'autant que la voirie nationale se trouve maintenant divisée en deux catégories.

La première catégorie reste à la charge de l'Etat. La seconde, elle-même subdivisée en deux sous-catégories, concerne les routes qui seront programmées et celles qui ne le seront pas.

Les routes qui ne seront pas programmées ne recevront de l'Etat que la moitié des crédits nécessaires à leur entretien et à leur aménagement. Les départements de montagne supporteront de ce fait une lourde charge qui les obligera à réduire en conséquence leurs programmes de voirie.

Une certaine injustice est ainsi commise à l'égard des conseils généraux et des départements, auxquels on reproche en quelque sorte le bon entretien de leurs routes. Si les élus ont agi ainsi c'est qu'ils étaient soucieux du développement de leurs départements, plus particulièrement lorsqu'ils n'ont d'autre espoir d'industrialisation que le tourisme. Or la route n'est-elle pas le support indispensable du développement du tourisme ?

Compte tenu des renseignements dont je dispose, je ne vois pas comment les conseils généraux, qui prennent d'ordinaire le relais des communes incapables de supporter certaines charges, feront face à tous ces transferts.

Permettez-moi, maintenant, monsieur le secrétaire d'Etat, de vous entretenir d'un point plus particulier, ce dont je m'excuse.

Nous connaissons tous malheureusement les dégâts provoqués par les inondations. Pour les réparer, nous recevons périodiquement une aide et je dois remercier vos prédécesseurs et vos services qui ont bien voulu faire le nécessaire en temps opportun. Malheureusement dans la situation de débudgétisation actuelle certaines promesses faites par vos services n'ont pu encore être tenues. C'est d'autant plus regrettable qu'est intervenu entre temps un décret en annulation d'autorisations de programme que je m'explique difficilement.

En effet, l'an dernier, avant de quitter son poste, M. Martinet a signé un décret annulant 147 milliards d'anciens francs de crédits dont — si je ne me trompe pas — 72 milliards étaient destinés aux collectivités locales. Il s'agit là de crédits dont nous avons grand besoin, qui ressortissent aux chapitres soit des voies navigables, soit des routes, et qui paraissent donc disponibles. Je souhaiterais que vous nous donniez quelques éclaircissements sur ce décret qui comporte un article selon lequel il ne doit pas être publié au *Journal officiel*.

Je suis sûr, monsieur le secrétaire d'Etat, que si vous pouviez répondre à toutes ces questions, vous apaiseriez mes inquiétudes et celles de mes collègues maires ruraux. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à M. Royer. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du centre démocratique et du groupe des républicains indépendants.*)

**M. Jean Royer.** Monsieur le secrétaire d'Etat, mesdames, messieurs, la France est entrée dans la voie du développement et de la modernisation et notamment ces centres naturels et vivants que sont nos villages, nos communes, nos moyennes et grandes villes.

Le débat qui s'ouvre aujourd'hui devant le Parlement et qui était attendu depuis bien longtemps doit avoir pour objet de fixer les objectifs d'intervention des collectivités locales, de mettre en lumière le point de savoir si elles possèdent bien la maîtrise des moyens nécessaires pour les atteindre et de permettre de dégager un nouveau style de coopération entre les hautes administrations de l'Etat et les élus en vue d'un meilleur fonctionnement des services et d'une meilleure entente entre les collectivités.

Premier point, les objectifs d'intervention. Il semble bien que notre siècle ajoute, pour nos communes, à la liberté de se maintenir la liberté d'entreprendre, d'intervenir et de bâtir qui est au fond la marque des chefs d'entreprise et des pionniers.

Les aspects de cette liberté d'intervention et d'entreprise sont multiples. D'abord, il faut aider les familles à se loger, nos enfants à s'instruire et à se former professionnellement ; il faut aussi entreprendre de grands, parfois d'immenses travaux d'équipement et le faire en un style qui diffère de celui de l'Etat. En effet, on ne saurait réglementer la vie ; on l'intensifie en y participant et c'est encore dans le cadre communal que l'administration et les élus peuvent le mieux participer à la vie et l'animer.

De plus, les collectivités locales devraient assumer des responsabilités plus étendues dans le fonctionnement des services d'intérêt public, non seulement les services de transport, de ramassage scolaire, mais aussi, ce qui présente un intérêt collectif, le développement de la culture et son extension aux couches les plus profondes de la population.

C'est dire que les responsabilités de nos collectivités, départements et communes, s'étendent d'année en année, de plan d'équipement en plan d'équipement. Disposent-elles — ce sera le deuxième point de cet exposé — de la maîtrise des moyens pour y parvenir ?

Le premier moyen, que l'on n'a peut-être pas encore assez analysé dans ce débat, est ce que j'appellerai la maîtrise territoriale. Beaucoup de communes, et plus souvent qu'on ne le croit des communes rurales, ne peuvent se développer parce qu'elles ne disposent pas de l'assise territoriale suffisante. Or lorsqu'on envisage une extension de cette assise, on se heurte en général à deux obstacles d'ordre psycho-politique : d'une part, l'hostilité des populations rurales, qui craignent l'expropriation et les transferts avec leur caractère inhumain ; d'autre part, le fait que les élus considèrent légitimement qu'ils n'ont pas à achever leur mission par la disparition de leur commune.

Face à ces difficultés, nous disposons de trois moyens : les annexions territoriales amiables, assorties de compensations financières ou de compensations portant sur la construction de logements que la commune demanderesse peut accorder à celle qui accepte de céder ses terrains ; les associations volontaires ou réglementaires sous forme de district ; les fusions de communes.

L'ordonnance de 1959 sur les districts urbains n'a pas porté tous ses fruits, elle est pratiquement à refaire, il faut avoir le courage de le reconnaître, car son texte allie contradictoirement une conception trop libérale de l'action en commun des différentes municipalités composant le conseil de district, sans les obliger d'ailleurs à percevoir des taxes supplémentaires spécifiques pour alimenter les grands travaux, et une trop grande autorité puisqu'il contraignait trop de maires qui ne s'entendent pas encore sur le fond à siéger ensemble au sein d'un même conseil. C'est donc un texte hybride qui doit être profondément remanié, voire remplacé.

Quant aux fusions de communes, je suis de ceux qui ont tenté l'expérience et qui ont cru la réussir puisque deux communes situées au Nord de la Loire ont fusionné avec Tours, doublant ainsi le territoire de cette ville. Il est à noter que les maires des deux anciennes communes n'ont pas disparu ; elles continuent à jouer leur rôle pour les actes de l'état civil, pour la confection des dossiers d'aide sociale, de sorte qu'elles restent encore ce qu'elles ont toujours été, un foyer populaire d'administration, d'information et de soutien. Les services ont fusionné sans difficulté et, c'est là l'essentiel, les populations se sentent encore concernées pour les deux raisons suivantes :

D'abord, parce que leurs élus participent à la composition du conseil municipal de la grande ville au prorata de l'importance de la population ; ensuite et surtout, parce que la grande ville a contribué, comme elle l'avait promis dans un protocole d'accord, à développer plus rapidement l'équipement des deux anciennes communes sans augmenter trop sensiblement les charges fiscales des habitants. Autrement dit, la loi du plus grand nombre a manifesté ses avantages.

Je pense, monsieur le secrétaire d'Etat, que votre désir est d'atteindre à la fois à l'efficacité et à la souplesse ; c'est ce qui vous avez dit tout à l'heure. L'efficacité ? Il faut regrouper les communes et le faire beaucoup plus vite qu'on ne l'a fait jusqu'à présent. La souplesse ? Voici comment vous pourriez y parvenir dans le cadre de ces fusions. La loi municipale de 1884 a sagement donné mission aux municipalités de préparer les fusions de communes, et plus particulièrement à des commissions municipales. Nous pouvons très bien garder ce legs du passé, mais en y ajoutant ceci : au bout d'un an d'instruction d'un dossier de fusion, un référendum pourra être organisé localement. On a pu regretter que les questions posées par référendum soient ambiguës, ou qu'elles ne correspondaient pas aux véritables problèmes. Le référendum prendrait toute sa force et toute sa justification en étant posé sur des problèmes concrets et locaux et en particulier sur celui-ci : « Voulez-vous accepter, dans des conditions bien définies par les édales locaux, la fusion de vos communes ? »

Le faire par l'intermédiaire de listes municipales présentées — j'en ai fait l'expérience aussi — c'est introduire un phénomène différent, le phénomène inhérent aux communes et à leur tendance. Au contraire, avec le référendum, c'est la notion de fusion seule qui est posée.

M. Waldeck L'Huilier. Monsieur Royer, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Jean Royer. Bien volontiers !

M. le président. La parole est à M. L'Huilier, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Waldeck L'Huilier. Monsieur Royer, faire succéder à l'autoritarisme du pouvoir central l'autoritarisme d'une grande ville ne me semble pas particulièrement démocratique. Les vraies raisons de l'échec du district de Tours ne correspondent certainement pas à ce que vous venez de déclarer.

M. Jean Royer. Je ne considère pas que les grandes villes font preuve d'autoritarisme. Elles doivent, par définition, apporter aux populations des services plus étendus, proportionnels à leur puissance. (Très bien ! très bien ! sur plusieurs bancs du groupe des républicains indépendants.)

Le mécanisme que j'ai décrit pourrait très bien être expérimenté et appliqué.

Je traiterai maintenant du problème de l'assise foncière.

Vous savez combien de logements nous devons construire dans le cadre du V<sup>e</sup> Plan, et notamment les 280.000 logements sociaux à réaliser chaque année. Vous savez aussi combien de kilomètres de voies, de rocades et de routes de liaison il nous faudra ouvrir. Il convient donc de prévoir l'acquisition de quinze à vingt mille hectares de terres par an dans l'ensemble du pays. Notre politique d'acquisition foncière, sans laquelle il ne saurait y avoir de développement régulier et raisonnable de l'urbanisme, a-t-elle été bien mise au point ?

Des efforts ont été tentés, mais ils étaient plus théoriques que pratiques. Le bail à la construction, pas plus que la taxe sur les plus-values foncières, n'a été efficace. Reconnaissons que seule la réservation communale peut l'être, en brisant la spéculation et sans, pour autant, porter atteinte au principe de la propriété privée puisqu'il y aura redistribution et lotissement.

Les zones d'aménagement différé, les zones à urbaniser par priorité, les zones d'habitation constituent de bonnes réalisations. Mais dans la recherche des moyens à mettre en œuvre vous avez oublié de prévoir un financement réel des réserves foncières adapté au calendrier de leur utilisation. La Caisse des dépôts et consignations consent des prêts sur six ans et le Crédit foncier des prêts sur huit ans. Mais certaines réserves, mesdames, messieurs, ne seront pas intégrées au périmètre d'agglomération avant dix, quinze ou vingt ans. Prenons exemple dans ce domaine sur les communes hollandaises et allemandes.

Il faut donc que l'Etat, non par l'intermédiaire du fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme, qui ne prête qu'à court terme, mais par l'intermédiaire à la fois de la Caisse des dépôts et consignations et du Crédit foncier, puisse prêter à plus long terme afin de mobiliser ces réserves foncières. Il faut également avoir le courage de les équiper, et c'est le premier problème qui se pose dans nos campagnes.

Vous pourriez vous étonner que le maire d'une ville prenne la défense des campagnes. Sans prendre spécifiquement leur défense, je reconnais que si, pour fixer la population d'une petite commune, l'on veut construire des H. L. M. en accession à la propriété ou en location, il faut bien aménager les réseaux, assainir, ouvrir des routes. Avec quel crédit ? Pratiquement, il n'en existe pas qui puissent être amortis par les budgets communaux.

Il n'est pas douteux, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'il faudra accorder des prêts aux communes, et aussi, avec l'appui fondamental des départements, de véritables subventions.

La troisième série de moyens, c'est-à-dire les moyens financiers, peuvent-ils être réunis ?

Voyons d'abord les charges et si les communes ou départements peuvent les supporter. Faisons-en le bilan.

Le V<sup>e</sup> Plan est clair : sur trois de ses chapitres — charges d'équipement sanitaire et social, charges d'équipement rural, charges d'équipement urbain — quelles sont les proportions respectives des efforts de l'Etat et des collectivités ?

Equipement sanitaire et social : dépense totale en cinq ans, 1.200 milliards de francs ; subvention de l'Etat, 320 milliards d'anciens francs.

Equipement rural : dépense totale, 1.370 milliards d'anciens francs ; subvention de l'Etat, 510 milliards d'anciens francs.

Equipement urbain : dépense totale, 1.200 milliards d'anciens francs ; subvention de l'Etat, 200 milliards d'anciens francs.

Au total, sur les 4.280 milliards d'anciens francs prévus pour ces trois postes, la subvention globale de l'Etat est de 1.060 milliards d'anciens francs, ce qui met à la charge des communes 220 milliards, soit 640 milliards d'anciens francs par an.

Outre ces charges d'investissement, qui sont déjà trop lourdes, il y a aussi les charges de fonctionnement. Lorsqu'on construit des écoles, nous savons bien, nous, les maires, qu'il faut immédiatement recruter du personnel de service, même pour les écoles maternelles. Lorsque nous développons la construction, il faut créer des postes d'assistantes sociales, des postes d'ouvriers du nettoyage. Lorsque nous développons les dispensaires, il faut créer des postes d'infirmières ; et je pourrais continuer longuement ainsi.

Nous pouvons encore observer, et je crois que cela éclairera l'Assemblée, que le budget des personnels de nos collectivités locales a considérablement augmenté en cinq ans, passant de 258 milliards en 1959 à 428 milliards d'anciens francs en 1964.

Et je ne parle pas de toutes les subventions que les villes versent à des sociétés ayant un but social, culturel ou philanthropique, comme le P. A. C. T. pour la construction.

Voyons, en face de ces charges, quelles sont les ressources.

Elles proviennent d'abord des emprunts, dit-on. Savez-vous que nous, les maires, avons emprunté l'année dernière, à nous tous, 513 milliards d'anciens francs, et que l'amortissement des annuités d'emprunt arrive à atteindre, dans certaines villes, intérêts et remboursement du capital réunis, 32 p. 100 de l'ensemble des ressources ordinaires ? Il y a là une pression intérieure au budget municipal qu'il faut avoir le courage de signaler à l'Etat et à ses représentants ; car d'ici à quelques années cette charge relative deviendra trop lourde, sinon insupportable.

Par ailleurs, il faut savoir aussi si nous pouvons continuer à emprunter à cette cadence. Certaines villes ont besoin d'emprunter entre deux à trois milliards d'anciens francs par an. Or le marché se resserre. Certes, monsieur le secrétaire d'Etat — et M. le ministre des finances l'a rappelé en Indre-et-Loire encore récemment — nous n'ignorons pas qu'une caisse d'équipement va être créée. Mais savez-vous qu'il est très difficile de lancer des emprunts régionaux ou locaux et que le public ne les couvre qu'à la condition qu'ils soient rares et que leur objectif, dans l'ordre psychologique, soit admis par le plus grand nombre ?

Il sera donc difficile de continuer à l'infini cette politique d'emprunt.

On a parlé de l'autofinancement. Permettez-moi en quelques minutes d'en définir aussi les limites.

En effet, il ne faut pas croire, mesdames, messieurs, que l'autofinancement n'a pas progressé dans les années précédentes. De 1958 à 1962 l'autofinancement des collectivités locales est passé de 31,7 milliards à 81,5 milliards d'anciens francs, soit une augmentation de 157 p. 100 — ces chiffres figurent dans les bulletins édités par le ministère de l'Intérieur — alors que les subventions de l'Etat n'augmentaient que de 35 p. 100, en passant de 78 milliards à 106 milliards d'anciens francs.

L'autofinancement existe donc bien et il se précipite.

Vous avez demandé aux communes, monsieur le secrétaire d'Etat, en particulier dans une nouvelle circulaire — et c'est dans le V<sup>e</sup> Plan — de participer pour 15 p. 100 aux voiries primaires et pour 17 p. 100 aux frais d'assainissement sur leurs fonds propres. Je vous dis tout de suite : faites attention, car vous allez trop vite et trop loin ! N'exagérons rien !

Certes, il faut augmenter provisoirement jusqu'à 60 anciens francs par mètre cube le prix de l'eau pour arriver à amortir les frais d'équipement structurant, c'est-à-dire non point le renouvellement des équipements existants mais leur extension ; ce qui est parfaitement normal.

Mais n'oubliez pas que si vous ajoutez toutes ces « vérités » partielles de tarifs les unes aux autres, vous aboutissez à augmenter considérablement les charges des contribuables. Or elles croissent déjà dans des proportions importantes.

Plusieurs villes de France ont augmenté, avant le 1<sup>er</sup> janvier 1966, leurs centimes additionnels dans une proportion de 15 à 53 p. 100. Je citerai des villes que je prends au hasard et vous m'en excuserez : Limoges, 30 p. 100, Poitiers, 30 p. 100, Tours, 16 p. 100. Je crois que la ville de notre président est également bien placée dans ce domaine. Je ne lui adresse d'ailleurs nul reproche.

M. Joseph Schaff. Mais c'est contraire à la circulaire ministérielle !

M. Jean Royer. Et, bien entendu, ces augmentations, qu'elles se produisent en 1966 ou peut-être d'une manière sensiblement diminuée en 1967, ne pourront pas continuer à ce rythme.

C'est une question de rythme.

M. Marie-François-Bénard. Ces villes percevaient des taxes locales considérables !

**M. Jean Royer.** Mon cher collègue, la nouvelle réforme portant suppression de la taxe locale vous apportera, à partir de 1968, toute satisfaction si vous contestiez le bien-fondé de la répartition de la taxe locale entre les communes peuplées et celles qui le sont moins. La justice sera ainsi apparemment rétablie.

**M. Marie François-Bénard.** Tant mieux pour l'avenir !

**M. Jean Royer.** La progression du nombre des centimes additionnels nous oblige donc, monsieur le secrétaire d'Etat, à surveiller de très près l'augmentation de nos tarifs, d'autant plus qu'il existe un autre facteur encore plus important et extérieur au budget : alors que le pouvoir d'achat ne s'est pas accru, depuis deux ou trois ans, dans les couches les plus modestes de la population au rythme où il progressait entre 1959 et 1962, nous ne pouvons pas admettre — nous n'en avons pas le droit — nous, administrateurs locaux, que l'accroissement des impôts et des tarifs dépasse sensiblement celui du pouvoir d'achat en un temps où est stabilisée aussi, sur l'ordre de l'Etat, une bonne partie des prix.

Il reste un troisième aspect du problème ; je vais l'examiner pour terminer cette analyse des ressources : c'est la répartition de l'impôt entre l'Etat et les collectivités.

Je ne citerai que deux chiffres, mais ils sont très évocateurs. L'année dernière, la collecte générale des impôts directs ou indirects a procuré : à l'Etat, 84,2 p. 100, dont 13,8 p. 100 au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ; aux collectivités, 13,4 p. 100. Entre 13 p. 100 et 84 p. 100, il existe certainement un meilleur équilibre. Je suis persuadé que, grâce, d'une part, à une étude approfondie de la réforme annoncée le 7 janvier 1959 et, d'autre part, à un système de subventions sur lequel je reviendrai dans quelques instants, le rapport entre les impôts payés aux collectivités et à l'Etat doit être profondément changé. *(Applaudissements sur divers bancs de l'U. N. R.-U. D. T., du groupe des républicains indépendants et du centre démocratique.)*

Il y a également les mécanismes du financement. Ils sont lourds et lents, souvent coûteux ; cela expliquant ceci.

Ils sont lourds parce que nous avons l'impression, nous, maires, d'être maintenant les prisonniers d'une planification à plusieurs niveaux et parfois si diverse qu'elle nous paraît confuse.

Par exemple, le stade régional fixe les tranches opératoires tardivement, ne nous envoie point les avis de subventions, au moment même où, parfois depuis trois mois, nous avons établi, avec la caisse des dépôts et consignations, une programmation de nos emprunts. *(Applaudissements sur les bancs du centre démocratique.)*

**M. Henri Fréville.** Très bien !

**M. Jean Royer.** Par ailleurs, et ce point est plus important, les méthodes de préfinancement doivent être revues d'abord dans le sens de l'équité.

La caisse des dépôts et la société d'équipement du territoire préfinancement des écoles, des équipements ; je n'y vois aucun inconvénient dans la mesure où ces préfinancements sont efficaces. Mais alors, mesdames, messieurs, qu'on étende cette méthode à toutes les sociétés d'économie mixte d'aménagement et à toutes les sociétés de construction qui participent aux mêmes objectifs !

De même, en matière de constructions sociales — j'y reviendrais lors du débat du début de juin sur la construction que nous a promis M. le ministre de l'équipement — il faut à tout prix que les préfinancements puissent être assurés soit par la trésorerie des villes, soit par la trésorerie de l'Etat. Le préfinancement par les banques, même nationalisées, pratique des taux trop lourds, et je m'explique.

Les prêts spéciaux du Crédit foncier, pour 55 p. 100 de leur montant, ne sont versés au début de la construction qu'après que les usagers sont vraiment devenus propriétaires des parcelles de terrains, et les prêts familiaux ne sont généralement versés pour les grands ensembles qu'à la fin de la construction, si bien qu'il faut un apport de trésorerie important pour payer les entreprises.

J'ai fait une expérience récemment : pour un groupe de 171 logements dont la construction seule revenait à 420 millions d'anciens francs, 38 millions d'anciens francs ont été consacrés aux frais financiers, et en particulier aux crédits intercalaires. Il y a là une méthode de préfinancement imposée par des pratiques avec lesquelles il faut rompre, et de ce fait nous ferons tous des économies.

Voilà en ce qui concerne la maîtrise des moyens financiers. Y a-t-il un moyen maintenant de créer un nouveau style de coopération ? Quelles en sont les conditions ?

La première est la révision de la répartition des charges ; c'est-à-dire la révision — il faut avoir le courage de le reconnaître — avant le budget de 1967 — de l'exécution du V<sup>e</sup> Plan.

Il ne sera pas possible d'imposer aux collectivités les charges que j'indiquais tout à l'heure. Je citerai, par exemple, le cas des hôpitaux universitaires. Quinze doivent être construits en France. Un hôpital universitaire coûte entre 9 et 15 milliards d'anciens francs. Nous ne pourrions pas nous contenter d'une subvention de l'Etat de 20 ou de 30 p. 100, ni de celle de la sécurité sociale que son déficit empêchera d'intervenir dans le financement.

Plutôt que de pratiquer un certain malthusianisme imposé par une réduction des crédits, il faudrait avoir le courage et l'énergie de revoir le V<sup>e</sup> Plan. Je pense que ce n'est pas impossible et que le Gouvernement se doit de méditer les demandes de l'Assemblée.

En second lieu, il convient de concentrer et de simplifier l'aide de l'Etat.

La concentrer, oui, car certains ouvrages et certaines œuvres d'utilité dépassent largement le cadre local pour atteindre au cadre régional ou national. Le Gouvernement se doit de faire financer, dans une très forte proportion allant jusqu'à 80 p. 100 par exemple, un pont sur une rivière ou sur un fleuve, une rocade de ceinture, une usine de décanatation des eaux industrielles — il n'est pas de meilleur moyen de protection de la salubrité publique — et surtout des établissements scolaires d'intérêt régional.

Que l'Etat concentre les subventions et que, d'autre part, il en augmente le volume, c'est nécessaire !

Enfin, que l'Etat, au lieu d'allouer de nombreuses subventions sectorielles, veuille bien les globaliser car le développement ou le sous-développement prennent des nuances qui atteignent parfois à des différences de degré selon les régions et les localités !

Il appartient aux municipalités de prendre la responsabilité de leur choix en vertu de l'urgence des besoins. Cela simplifierait les choses. L'on saurait, au moment du budget, quelle est la part globale de l'Etat et l'administration répartirait sous le contrôle préfectoral. *(Applaudissements sur les bancs du centre démocratique, du rassemblement démocratique et sur quelques bancs du groupe des républicains indépendants.)*

Il faudrait enfin que s'instaure une coopération entre les services et que soient noués des liens entre les élus et les fonctionnaires, coopération et liens qui font encore défaut.

Sans doute m'opposerez-vous, monsieur le secrétaire d'Etat, les commissions départementales d'équipement et la formation des commissions de développement économique régional. Participant à des organismes de ces deux genres, je n'en ai personnellement retiré — je l'avoue — ni les certitudes, ni les espoirs que j'en attendais. Ou bien le travail y était préparé à l'avance, et il ne restait plus qu'à l'entériner — vous ne devez pas l'ignorer, monsieur le secrétaire d'Etat — ou bien nos avis ont été retenus dans une si faible mesure lors de l'établissement du V<sup>e</sup> Plan et de ses tranches régionales que nous ne savons vraiment pas pourquoi nous en avons émis. *(Vifs applaudissements sur les bancs du centre démocratique, du rassemblement démocratique, du groupe socialiste et sur quelques bancs du groupe des républicains indépendants.)*

**M. René Cassagne.** Exactement !

**M. Jean Royer.** Qu'il me soit permis de citer un exemple à ce sujet. Ce sera la seule remarque d'ordre local que j'ajouterai à celles que j'ai déjà présentées concernant la ville que j'administre.

Nous avions demandé, dans la région du Centre, à pouvoir construire chaque année 21.000 logements au minimum et 25.000 au maximum. La dotation du IV<sup>e</sup> Plan nous a permis d'en construire 10.200. Pour nous récompenser des efforts que nous avons accomplis, nous n'avons obtenu dans le V<sup>e</sup> Plan que des crédits suffisants pour en édifier 11.700.

Une révision des méthodes de travail s'impose donc. Faites confiance aux élus, monsieur le secrétaire d'Etat. Ils sont directement surveillés par l'opinion publique. *(Applaudissements sur les mêmes bancs.)*

Ils sont sous le contrôle direct, et qui n'est généralement pas tracassier, du préfet départemental auquel vous aviez accordé plus de pouvoirs en concentrant davantage de services entre ses mains, avant la création de l'échelon régional.

Faites aussi confiance aux élus parce qu'ils vivent au milieu des populations et qu'ils sentent confusément mais profondément que ces planifications, ces tranches opératoires et ces réglementations ont quelque chose d'artificiel et d'étouffant et qu'ils veulent, au contraire, que la France se développe dans un climat de liberté et de diversité qui correspond bien à son âme.

Aucun développement n'est possible si l'on ne fait pas appel aux vertus d'ordre moral, à l'enthousiasme, à la foi.

C'est à cela qu'il faut tendre. Si vous y parvenez à la suite de ce débat, même progressivement, monsieur le secrétaire

d'Etat, nous aurons tous bien œuvré dans l'intérêt général. (Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T., du centre démocratique, du rassemblement démocratique et sur quelques bancs du groupe des républicains indépendants.)

**M. le président.** La parole est à M. Vendroux. (Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T. et du groupe des républicains indépendants.)

**M. Jacques Vendroux.** Mesdames, messieurs, en dépit de certaines critiques, parfois injustifiées, je commencerai par rendre justice au Gouvernement. En effet, il est incontestable que l'effort financier consenti par l'Etat en faveur de l'ensemble des communes françaises est en constante et sensible progression.

Il n'en restera pas moins vrai qu'aussi longtemps qu'une profonde réforme des institutions, en ce qui concerne notamment les collectivités locales, n'aura pas permis le transfert de certaines charges de la commune à l'Etat, des anomalies et des déséquilibres ne pourront que s'accroître.

En m'exprimant ainsi je ne fais d'ailleurs que répéter ce que d'autres ont dit, sous une autre forme, et ce que vous avez déclaré vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat.

Alors, en effet, que le pouvoir central se voit dans l'obligation, pour répondre aux impératifs du progrès, de modifier fréquemment ses structures et ses méthodes, nous en sommes encore — on l'a déjà souligné et on le répètera probablement encore — pour la gestion des communes, aux règles de 1884, quand ce n'est pas, dans certains domaines, au xvi<sup>e</sup> siècle. C'est le cas, souvent cité dans ma région, pour le système des waterings instituées par Louis XIV.

Il n'est pas question, dans mon esprit, de porter atteinte aux sacro-saints principes de l'autonomie des collectivités locales et de la liberté communale. En abordant ces problèmes, on retombe toujours dans les mêmes lieux communs, les mêmes redites et je ne puis que répéter ce que d'autres ont déjà exprimé. Mais tout en respectant ces principes il conviendrait tout de même de les adapter aux nécessités d'aujourd'hui et encore plus à celles de demain, c'est-à-dire dans la pratique à partager les responsabilités dans les domaines où la commune n'est qu'une partie d'un ensemble d'intérêt régional, voire national ; à les élargir et à les renforcer, au contraire, quand l'incidence d'une décision est d'ordre exclusivement local.

Dans cette optique, la notion d'autonomie ou de tutelle ne s'applique pas seulement à l'exercice du pouvoir de décision, mais surtout — et l'on s'en rend bien compte aujourd'hui par la tournure qu'a prise ce débat — aux responsabilités financières et aux charges qu'elles impliquent. C'est là un domaine où la survie de vieilles règles et de vieilles méthodes multiplie les anomalies et souvent les défis à la logique.

Je me réfère à quelques cas concrets. Dans le cadre de la réglementation en vigueur pour l'obtention des subventions, dont il est si souvent question ici, les villes procèdent à des investissements que l'on pourrait classer d'une manière simpliste en trois catégories.

Premièrement, les investissements qui ont pour effet d'améliorer les conditions d'existence des seuls habitants de la ville. Exemple : le développement du réseau d'assainissement.

Deuxièmement, les investissements qui sont de nature à faire bénéficier d'équipements nouveaux non seulement la population locale, mais aussi les usagers de l'extérieur. Exemple : la construction d'un échangeur de grande circulation.

Troisièmement, les investissements afférents aux créations à vocation nationale. Exemple : la construction d'un centre d'enseignement supérieur.

Alors que la logique autoriserait à la rigueur qu'une ville puisse être contrainte de supporter seule le coût de ses égouts qui ne profitent qu'à ses habitants, mais au contraire soit entièrement déchargée de celui d'un centre d'enseignement supérieur, il se trouve dans la pratique que la procédure en vigueur aboutit à la solution contraire, en vertu de l'application de certains vieux ukases administratifs dont est prisonnière notre gestion municipale.

Il n'est donc pas douteux qu'une révision des règles s'impose pour les rendre plus logiques et surtout plus équitables. Cette remise en ordre est d'autant plus nécessaire que le progrès oblige les collectivités locales — on l'a déjà dit, je ne peux que le répéter — à des investissements de plus en plus coûteux, souvent hors rapport avec leur potentiel de ressources.

Et c'est ici que je voudrais me permettre d'éclairer le problème d'une lumière peut-être inhabituelle.

L'inégalité des revenus des villes vient donner au système actuel un caractère d'injustice sociale dont il n'a pas été suffisamment tenu compte dans le passé. Les statistiques officielles font en effet ressortir qu'il en est des villes comme des individus. Il s'en trouve des riches. Il s'en trouve des pauvres.

Si l'on considère, par exemple, les communes de plus de 20.000 âmes, on constate que le revenu par tête d'habitant y varie — la moyenne étant définie par le coefficient 1 — entre 0,70 et 3,80.

La réforme de la taxe locale permettra sans doute une légère correction de la disparité qui en résulte. Il n'en restera pas moins illogique et injuste de ne pas considérer dans l'ampleur du concours financier que l'Etat consent aux communes, non pas l'effort fiscal de ces dernières en valeur absolue mais celui qu'elles consentent par rapport au revenu global de leur population.

Il n'entre pas dans mes intentions de sombrer dans la démagogie, mais plus le niveau de vie d'une population urbaine est bas, plus il est indispensable de lui donner des équipements collectifs qui lui permettront l'usage d'activités réservées antérieurement aux seuls privilégiés de la fortune : une piscine est plus utile dans un quartier ouvrier que dans une zone résidentielle de luxe.

**M. André Fanton.** Très bien !

**M. Jacques Vendroux.** L'expansion démographique des classes laborieuses ne fait qu'accroître la portée de cette constatation : il faut plus de crèches dans le premier cas que dans le second et aussi plus de centres médico-sportifs, plus de cours d'adultes, plus de cours gratuits dans les écoles de musique.

L'addition est lourde pour les villes pauvres. Elle est d'autant plus lourde pour les contribuables des communes à revenus faibles qu'ils résident précisément là où il est nécessaire de réaliser les programmes sociaux les plus ambitieux.

Considérons deux villes de 75.000 habitants — puisque c'est le chiffre que l'on a cité tout à l'heure — dont l'une perçoit péniblement actuellement 6 millions de francs par an — 600 millions d'anciens francs — au titre de la taxe locale tandis que l'autre ville de même population, mais plus riche, perçoit 10,5 millions de francs — soit 1.050 millions d'anciens francs — chaque habitant de la première doit supporter par an, en tant que contribuable, une charge de 5.500 francs anciens supérieure à celle de l'habitant de la seconde ville.

Et si, parce que l'équipement social de cette première ville doit être renforcé par rapport à celui de la seconde à raison de 400 millions anciens d'investissements supplémentaires, le même habitant au revenu modeste verra doubler à son désavantage la différence initiale. Il en résultera pour lui, s'il est chef d'une famille de quatre personnes mais modeste ouvrier d'usine, qu'en moyenne son budget sera grevé de 44.000 anciens francs de plus que celui du riche habitant de la ville voisine.

Un effort devrait être tenté pour atténuer de telles inégalités. Au niveau de l'individu, la justice sociale exige que les petits revenus supportent des impôts moins lourds que les revenus élevés. De même, les économiquement faibles se voient réserver certaines aides de l'Etat.

On est en droit d'imaginer que la justice sociale pourrait de la même façon s'exercer à l'échelon des collectivités, selon qu'elles disposent de faibles ou de larges ressources. Les subventions de l'Etat sont réparties, pour des opérations strictement cataloguées, tout au moins pour certaines catégories de travaux, selon un barème déterminé non pas en fonction d'un taux précis, mais généralement par une fourchette, par exemple 10 à 30 p. 100 — c'est le chiffre qui figure dans les barèmes officiels — pour l'acquisition de terrains destinés à l'habitat urbain fourchette qui laisse donc place à une décision de l'Etat plus ou moins favorable au bénéficiaire. Pourquoi, puisque l'Etat se réserve une certaine marge d'appréciation, ne pas user de cette souplesse pour corriger les inégalités de la fortune ?

En fonction de certains critères simples, les villes pourraient être classées, par exemple, en trois catégories et se voir attribuer, pour une opération déterminée, un taux de subvention fixé en raison inverse de leur revenu.

L'Institut national de la statistique dispose des moyens nécessaires à l'établissement d'une classification incontestable qui serait fondée à la fois sur les ressources des collectivités et sur le revenu moyen des individus qui les composent. Personne ne trouverait anormal qu'à une ville d'une région minière soit attribuée une subvention au taux maximum de 30 p. 100 au titre de l'habitat urbain, alors qu'une station climatique prestigieuse n'aurait droit qu'à une subvention au taux maximum de 10 p. 100, non pas en vertu d'une décision arbitraire, mais par l'application d'un barème judicieusement établi.

Une telle procédure serait favorable aux villes pauvres, mais aussi, généralement, aux communes rurales dont les ressources et les moyens sont limités.

A ce propos, qu'il me soit permis de relier ce problème à celui que constituent les nouvelles dispositions adoptées en ce qui concerne les emprunts unifiés.

Les conditions de réalisation des emprunts des collectivités locales prévoient désormais qu'un effort minimum de souscription

locale peut être exigé avant que les demandes d'emprunt, acceptées en principe, puissent effectivement être prises en considération. Ainsi, actuellement, l'apport minimum prévu est égal à 25 p. 100 du montant des emprunts à placer et l'on suppose que ce pourcentage est susceptible d'être augmenté.

On comprend qu'il soit en principe équitable d'exiger que les bénéficiaires d'un investissement soient les premiers à en permettre le financement. Mais nous retombons alors dans les difficultés qui résultent de l'inégalité des ressources.

Comment justifier qu'on puisse priver une ville ouvrière des équipements dont elle a besoin plus qu'une autre, sous prétexte que ses habitants ne peuvent qu'insuffisamment prélever sur leur budget le montant des obligations dont le placement leur est imposé pour pouvoir bénéficier des emprunts ?

L'expérience prouve, monsieur le secrétaire d'Etat, que le dynamisme des municipalités est l'une des conditions de la prospérité des villes. La seconde condition, c'est évidemment le concours de l'Etat. Aucun progrès substantiel ne peut être accompli dans l'expansion harmonieuse d'une cité si ces deux conditions ne sont pas conjointement satisfaites.

L'expérience prouve aussi que les villes les plus dynamiques sont souvent celles qui ne sont pas entravées par des soucis d'ordre budgétaire.

Comme l'Etat se trouve pratiquement entraîné à subventionner presque automatiquement les opérations inspirées par les édiles que ne retiennent pas les soucis financiers, les crédits ont une tendance naturelle à se porter vers la richesse productive beaucoup plus que vers la pauvreté stérile.

C'est pourquoi les villes à faibles ressources sont condamnées, soit à mesurer chichement leur modernisation, soit à alourdir terriblement les annuités qui pèsent sur leurs modestes contribuables.

Le seul correctif possible, monsieur le secrétaire d'Etat, c'est l'instauration de la subvention proportionnelle à l'échelle du revenu moyen de la population des communes.

La nation se doit d'aider les municipalités à faire en sorte que les populations les moins favorisées voient les conditions collectives de leur existence compenser, au moins en partie, la modicité de leurs moyens personnels. (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R. - U. D. T.*)

M. le président. Il reste trois orateurs à entendre cet après-midi. De ce fait, la conférence des présidents qui devait se tenir à dix-neuf heures sera retardée, mais j'indique qu'elle se réunira aussitôt après la levée de la présente séance.

La parole est à M. Chandernagor. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. André Chandernagor. Il était coutumier, il y a une dizaine d'années, d'entendre dire par certains techniciens travaillant dans les bureaux proches du pouvoir, que nous avions en France des collectivités locales riches dans un Etat pauvre.

De cette affirmation, en grande partie inexacte, comme d'ailleurs toute affirmation aussi lapidaire, ils tiraient les conséquences que vous percevez aisément. Il s'agissait pour eux de rétablir l'équilibre des finances de l'Etat en ponctionnant les finances des collectivités locales par les moyens les plus divers et les plus élégants si possible.

Peut-être est-ce ce que l'on a fait depuis une dizaine d'années. Oh, je sais bien qu'une des raisons des difficultés actuelles que traversent les collectivités locales tient aussi à un autre phénomène. Elle résulte, je vous l'accorde volontiers, de ce mouvement général vers le progrès que nous connaissons, que nous avons du reste connu avant vous — car vous n'êtes pas, que je sache, les inventeurs du progrès — mais il est bien certain que la France doit faire face actuellement à une poussée démographique importante, ce qui pose des problèmes dans les villes. Elle a affaire à des mouvements de population non moins importants qui affectent à la fois les villes qui grossissent et nos régions rurales qui, elles, connaissent un autre genre de difficultés, non pas moindres car une collectivité qui se dépeuple a, croyez-le, des problèmes qui sont aussi graves, quoique de nature différente, qu'une collectivité en voie d'expansion. Voilà tous ces problèmes qu'il faut résoudre à la fois, et le V<sup>e</sup> Plan va accroître encore l'étendue de nos difficultés, si j'en juge par l'ambition que l'on a de parfaire d'une manière considérable les équipements collectifs et d'en faire supporter une très lourde charge, je dirai même la plus lourde, aux collectivités locales, si bien que depuis dix ans nous avons, nous, élus locaux, à quelque stade de l'administration locale que nous appartenions, conseil général, ou mairie d'une ville importante ou d'une petite commune, le sentiment que nos difficultés, loin de s'aplanir, vont grandissant.

On dit que les responsabilités ? Je vais essayer de le faire et je reviendrai sans doute au fur et à mesure de mon exposé

sur beaucoup de déclarations qui ont été faites au cours de ces huit ou dix dernières années, et dont nous avons le sentiment qu'elles ne correspondent pas toujours à la brutale réalité des chiffres.

Je vais le faire en examinant successivement trois problèmes : d'abord, le problème de la répartition des charges entre l'Etat et les collectivités locales, ensuite, le problème des subventions et des emprunts, enfin celui qui doit nous préoccuper actuellement le plus, la réalisation du V<sup>e</sup> Plan.

Le problème du transfert des charges est un problème ancien. Il remonte, et c'est déjà fort loin, au programme radical de Belleville, pendant les dernières années du Second Empire, où l'on déclarait dans un grand mouvement de principe : tout ce qui est national doit aller à l'Etat, tout ce qui est départemental doit aller au département et tout ce qui est communal doit aller à la commune. Nous avons entendu beaucoup de déclarations de principe dans le passé et nous en entendrons encore.

Je reconnais volontiers que les déclarations de principe sont aisées et qu'il est beaucoup plus difficile de savoir où doit s'accomplir la coupure, où commence la compétence de l'un et où finit la compétence de l'autre.

Mais il y a pour nous aider un certain nombre de revendications anciennes qui restent fondamentales car elles procèdent du simple bon sens.

Les élus locaux, les maires en particulier, se plaignent avec juste raison de ce que les collectivités qu'ils administrent doivent encore supporter deux catégories de charges qui, indiscutablement, devraient incomber à l'Etat.

Il s'agit d'abord des dépenses d'assistance. On a cité des chiffres que je reprendrai très rapidement. Rappelons que dans le groupe III des dépenses d'aide sociale, lequel représente les deux tiers de la totalité de ces dépenses, l'Etat supporte 32 p. 100 des charges contre 46 p. 100 pour les communes. La participation des communes à ces dépenses est importante ; il est indéniable que quelque chose ne va pas et qu'un transfert de charges doit être opéré des communes vers l'Etat.

De nombreux orateurs ont évoqué le problème des dépenses de logement des instituteurs que je voudrais étendre à celui des dépenses d'enseignement.

Lorsque l'on a institué en France l'école primaire gratuite, laïque et obligatoire on pouvait, certes, juger normal d'en faire supporter la charge aux communes. Et je voudrais ici, monsieur le secrétaire d'Etat, rendre hommage à l'Etat républicain d'alors qui a construit aussi rapidement des bâtiments scolaires dans les trente-huit mille communes de France. C'est là une œuvre extraordinaire dont nous ne mesurons pas exactement l'importance qu'elle revêtait à l'époque. (*Applaudissements sur les bancs des groupes socialiste et communiste.*)

Dans ce domaine, un transfert s'impose maintenant. Il est dans la nature des choses comme on aime à le dire. Monsieur le secrétaire d'Etat, j'en appellerai le témoignage de l'un de vos nouveaux collègues, mais ancien ministre, M. Edgar Faure qui déclarait dans l'*Action municipale* de décembre 1965 : « On comprend qu'au dix-neuvième siècle la responsabilité de l'enseignement ait incombé à l'administration municipale. Mais pourquoi en serait-il de même aujourd'hui puisque c'est l'Etat qui fixe des programmes, qui recrute et paie les maîtres ? Pourquoi donc imposer encore aux communes des dépenses comme le logement des instituteurs ? Il y a là une survivance et un mystère ».

Eh bien ! j'espère, monsieur le secrétaire d'Etat, que l'un portant l'autre, M. Edgar Faure siégeant comme vous au banc du Gouvernement, vous pourrez nous aider à éclaircir ce mystère.

Mais il est d'autres mystères beaucoup plus graves.

En effet, si ces transferts dans le bon sens ne s'effectuent pas avec la vigueur et la rapidité que nous souhaiterions, nous assistons tous les jours à des transferts, mais dans le mauvais sens, à des transferts à rebours. Je vais vous en citer quelques exemples.

En ce qui concerne les bâtiments scolaires, les départements les plus pauvres — dont le mien — ont bénéficié pendant un certain nombre d'années de subventions pour les grosses réparations. Mon département a pu ainsi recevoir, entre 1955 et 1961, entre 200 et 250 millions de francs. C'était peu mais, pour nos communes rurales, cela représentait une aide importante.

Or voilà que ces crédits sont supprimés et remplacés par l'utilisation à cet effet des crédits de la loi Barangé. On nous a proposé un jour cette solution mirifique en nous disant : puisque l'Etat ne peut plus contribuer à subventionner les grosses réparations de vos bâtiments scolaires, qu'à cela ne tienne ! Retenez sur le plan départemental une part plus importante des crédits de la loi Barangé et vous subventionnez vous-même une grande partie de ces réparations.

Oui, monsieur le secrétaire d'Etat, mais il y a un ennui : il s'agit là d'un transfert de charges entre les communes elles-mêmes.

Ce système consiste tout simplement à prendre dans la poche de Pierre pour donner à Paul. C'est une curieuse catégorie de transferts, vous l'avouerez !

Voici un autre exemple : celui de la participation de plus en plus fréquente et importante des collectivités locales, principalement des communes à toutes sortes d'avances sans intérêt ou de fonds de concours.

Que vous vouliez installer un poste public d'abonnement téléphonique, que le ministère des postes et télécommunications veuille faire construire un bureau de poste, on demande aux communes de consentir une avance d'argent pendant un certain nombre d'années et sans intérêt, bien entendu.

Il en est de même pour les logements sociaux, mais c'est le ministère des P. T. T. qui me préoccupe particulièrement, parce que presque toutes les dépenses ou activités de ce ministère exigent une participation des communes dont certaines sont même obligées d'entretenir elles-mêmes, à grands frais, leur agence postale. Lorsqu'il s'agit de construire un bureau de poste, le ministère des P. T. T. veut bien, à la rigueur, payer un loyer qui couvre la dette contractée par la commune, mais il ne contribue en aucun cas à l'amortissement du capital.

Alors, j'aimerais qu'un jour on fasse le compte, car le ministère des P. T. T., chaque fois que nous votons son budget, prétend qu'il gère convenablement ses affaires. J'en suis d'accord, mais je voudrais qu'on nous indique ce que les collectivités locales paient pour assurer le service de ce ministère.

On pourrait sans doute multiplier de tels exemples avec les autres ministères, car cette tendance ne fait que croître et prospérer.

Un autre exemple dont on a beaucoup parlé est celui de la voirie nationale, qui est très préoccupant. J'ai eu l'occasion, monsieur le secrétaire d'Etat, de vous en entretenir il n'y a pas si longtemps et je vous ai dit que je vous en reparlerais. Vous voyez que je suis fidèle au rendez-vous.

Les collectivités locales, comme celles du département que j'ai l'honneur de représenter, s'endettent depuis un certain nombre d'années pour entretenir la voirie départementale et communale. Elles accomplissent un effort considérable. En ce qui nous concerne, nous empruntons plus de cent millions tous les ans pour contribuer à l'entretien de notre voirie départementale. Alors que notre tâche n'est pas terminée, alors que nous n'avons pas encore remis en état tout le réseau dont nous avons la charge, voici qu'on vient nous dire qu'il va nous falloir subventionner une partie des dépenses nécessaires à l'aménagement du réseau routier national.

Et quelle ne fut pas récemment notre surprise, au sein de la commission de développement économique régional du Limousin, de voir qu'on avait fait deux parts. Car ainsi que l'expliquait tout à l'heure M. François Bénard, il y a, d'une part, les crédits de la catégorie A, pour les routes de première et de deuxième catégorie — crédits assez importants et sans contrepartie des collectivités locales — et, d'autre part, les crédits de la catégorie B, prévus pour les routes de troisième catégorie, autrement dit celles qui traversent précisément les régions les plus pauvres, où il y a le moins de trafic. Et c'est pour l'aménagement de ces routes que les collectivités locales vont être obligées de donner une contrepartie.

J'estime qu'il y a là quelque chose d'assez extraordinaire, car en définitive ce sont les plus pauvres qui vont être astreints à payer pour que soit opéré l'aménagement de leur voirie. N'est-ce pas une aberration ?

On nous parle de modifier le classement des routes, de revoir l'appréciation de leur degré d'importance. J'ai relevé, sous la plume d'un haut fonctionnaire qui vous touche de près et qui s'intéresse beaucoup à l'administration des collectivités locales, une phrase qui m'inquiète. Dans un article récent, que j'ai sous les yeux et qui a un caractère sinon officiel, du moins semi-officiel, puisqu'il a été publié par la *Revue de la documentation française*, on nous indique qu'on va refaire le classement des routes « selon des critères fonctionnels ».

Je me méfie beaucoup du caractère « fonctionnel » de ces critères.

Mais ce que je vois bien, parce que c'est dit très nettement dans l'article, c'est qu'en définitive ce sont nos collectivités locales qui vont être obligées de prendre en charge l'entretien d'une partie de la voirie nationale.

On parle de 40.000 kilomètres de routes nationales secondaires. On a cité des chiffres. Nous voudrions bien, monsieur le secrétaire d'Etat, obtenir un certain nombre d'éclaircissements, car il faut bien dire que cela nous préoccupe beaucoup et à juste titre.

J'en arrive au second volet de mon propos. Il concerne les subventions et les emprunts.

Il ne se passe pas de semaine sans que le Gouvernement nous assène des chiffres en soulignant que le montant des subventions

qui nous sont attribuées est en augmentation. Eh bien, monsieur le secrétaire d'Etat, je vais, moi, vous citer un chiffre qui résulte de mon expérience personnelle de maire rural.

Il y a une dizaine d'années, j'ai entrepris des travaux d'adduction d'eau. Pour la première tranche, à ce moment-là, la subvention de l'Etat était de 65 p. 100 du montant des travaux et le prêt complémentaire était un prêt à 3 p. 100 sur 30 ans. Il y a deux ans, pour les dernières tranches, j'ai obtenu une subvention de 45 p. 100 et un prêt à 5 p. 100 sur 15 ans.

N'y a-t-il pas là, monsieur le secrétaire d'Etat, une très singulière différence ?

Je pourrais citer d'autres chiffres à l'appui de mes affirmations.

En ce qui concerne les constructions scolaires, depuis la forfaitisation de la dépense et de la subvention, peu de subventions dépassent 50 p. 100, alors que naguère nous étions en droit d'espérer et nous obtenions effectivement 85 p. 100 du montant de la dépense.

Pour l'assainissement, il n'y a plus guère de subventions qui dépassent 22 p. 100, alors qu'autrefois on arrivait assez aisément à 40 p. 100.

Pour l'équipement sportif, c'est maintenant 25 à 30 p. 100, alors que nous pouvions espérer 50 p. 100.

Pour le fonds routier urbain, nous n'obtenons plus que 25 à 30 p. 100, alors que nous pouvions naguère espérer 50 p. 100. Pour l'entretien des lycées municipaux, c'est 11 p. 100, alors que naguère nous avions 40 p. 100.

Je peux prendre la liste de toutes les subventions : je suis obligé de constater que leur taux est diminué.

Mais ce n'est pas tout.

L'Etat a voulu que l'attribution de la subvention dépende, dans certains cas, de l'aménagement par la collectivité du prix des services rendus par elle.

Nous avons alors assisté à des choses étranges. Car, pour pouvoir obtenir plus aisément des prêts, notamment en matière d'assainissement, certaines collectivités ont envisagé d'augmenter le prix de l'eau. Mais figurez-vous, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'à ce moment-là elles ont dû passer sous les fourches caudines du ministère des finances qui, au nom de la stabilisation des prix, leur a refusé cette augmentation.

S'agissant d'un problème comme celui-là, je serais tenté de dire : « Mais c'est Gribouille ! » D'un côté, on nous dit : augmentez. De l'autre : surtout pas !

Il faudrait choisir. Nous croyions que l'Etat était un. J'espère que, là aussi, vous aurez l'occasion de mettre un peu plus d'unité dans la politique gouvernementale.

Vous utilisez beaucoup de chiffres globaux à propos des subventions. Me référant simplement à des pourcentages, je dois dire que le pourcentage des subventions d'équipement, dans les dépenses en capital des collectivités locales, est tombé de 30,3 p. 100 en 1961 à 28,5 p. 100 en 1965.

Donc, diminution en pourcentage.

Par ailleurs, même en ce qui concerne la totalité des crédits, il faut tenir compte — et certains de mes collègues y ont fait allusion — du doublement des recettes de l'Etat.

Vous faites toujours état de l'augmentation de ce que vous avez donné globalement aux collectivités locales. Permettez-moi de vous dire, monsieur le secrétaire d'Etat, que c'est normal. Vous vous trouvez même au-dessous du montant qui devrait exister si l'on tient compte du fait que l'Etat a doublé la masse de ses ressources.

Mes inquiétudes en ce qui concerne l'avenir des subventions sont fondées sur le fait qu'on a parlé de les « moduler » en fonction de la situation financière des communes. Ce projet aurait, dit-on, été abandonné.

M. Royer s'est félicité tout à l'heure de ce qu'on allait les « globaliser ». Je m'en féliciterai aussi lorsque je saurai ce que cela signifie ! Pour le moment, je l'ignore. Globaliser les subventions ! Quelle belle expression ! Devons-nous en attendre quantité de choses heureuses, et en particulier la suppression d'une tutelle technique envahissante ?

Si je crains la tutelle technique, je redoute plus encore la tutelle politique. J'aimerais bien connaître les critères objectifs en fonction desquels seront réparties ces subventions soi-disant globalisées. Tant que je ne les connais pas, vous comprendrez que je me méfie. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

Nous avons, en effet, le sentiment, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'on en prend un peu trop à son aise avec ce que l'on appelle l'autonomie des collectivités locales. Chacun en parle abondamment. Toutefois, la réalité nous paraît quelque peu différente de celle qui résulte des discours dominicaux.

On a parlé des C. O. D. E. R. Mais comment va s'effectuer la répartition des fameuses enveloppes du V<sup>e</sup> Plan ?

D'abord, au départ, qui dresse le programme pour le soumettre au Gouvernement ? C'est la commission administrative régionale, composée de représentants de l'administration préfectorale. Les propositions montent au Gouvernement, puis redescendent avec un certain nombre d'enveloppes. Mais ces propositions ne sont même pas soumises à l'examen des commissions économiques régionales, puisque certaines d'entre elles ne peuvent pratiquement pas être modifiées.

D'autre part, dans les commissions économiques régionales, les élus forment une étroite minorité.

Alors tout se passe en dehors des conseils généraux et des conseils municipaux jusqu'au jour où on leur dit : on vous a réservé quelque chose. Etes-vous preneur ou non ? Voici les conditions auxquelles vous pouvez prendre ou ne pas prendre. En définitive, ou bien vous payez et vous aurez quelque chose, ou bien vous ne payez pas et vous n'aurez rien, ce qui fera autant de crédits d'annulés.

On peut ainsi promettre et faire miroiter, devant les yeux ébahis des populations, des crédits d'un volume considérable. Mais comme on ne peut pas réaliser ensuite la promesse, on est purement et simplement conduit à annuler ces crédits. A les annuler d'ailleurs en catimini, dans le secret, comme le faisait remarquer tout à l'heure M. François-Bénard en parlant d'une circulaire du 30 décembre 1965 à laquelle nul n'a prêté suffisamment d'attention. C'est ainsi que, tout d'un coup, 145 milliards de crédits se sont trouvés annulés.

Mais ils n'ont pas été annulés pour la propagande, monsieur le secrétaire d'Etat. On s'en est même abondamment servi.

L'on ajoutait, dans cette circulaire, que pour des motifs d'opportunité aisément compréhensibles — c'est magnifique ! — ces annulations n'avaient pas été publiées au *Journal officiel*.

Voilà pourquoi, monsieur le secrétaire d'Etat, nous avons quelque méfiance.

Nous venons de parler des subventions ; parlons des emprunts.

Il paraît qu'il ne faut plus que nous fassions d'emprunts. Nous sommes très endettés, nous dit-on, et l'on souhaite nous préserver de toute tentation.

Nous n'ignorons pas toutefois toutes les difficultés que nous éprouvons à emprunter. J'ai pourtant connu une époque — elle n'est pas si lointaine — où l'on nous poussait à emprunter. Lorsqu'il s'agissait de l'entretien de la voirie communale, par exemple, dans les régions rurales, le préfet lui-même — et c'était sans doute sur ordre — disait : « Vous avez la possibilité d'emprunter auprès de la Caisse des dépôts et consignations ; pourquoi vous en priveriez-vous ? Allez-y, empruntez pour entretenir. »

Certes, ce n'était pas exactement le même Gouvernement qui, à ce moment-là, était au affaires. Mais c'était son frère !

Et maintenant les choses ont changé, les possibilités de crédit se sont considérablement resserrées. En fait, on ne peut plus emprunter que pour exécuter des projets subventionnés.

Vos préfets disposent, monsieur le secrétaire d'Etat, des crédits déconcentrés du ministère de l'intérieur. Cela devrait nous être bien utile pour un grand nombre de projets. Mais en définitive, ces crédits ne servent plus qu'à nous autoriser à faire des emprunts.

Nous en sommes tous réduits à nous précipiter en disant : donnez-nous 5 p. 100, 10 p. 100, donnez-nous ce que vous pourrez, mais cela nous permettra au moins d'emprunter.

On se trouve dans la situation paradoxale suivante : les collectivités les plus riches qui ne peuvent pas emprunter si elles n'ont pas de subvention, demandent une subvention dont, à la rigueur, elles pourraient se passer. Quant aux collectivités les plus pauvres — comme les collectivités rurales de mon département — lorsqu'elles veulent, par exemple, faire un cimetière, on ne leur accorde que 5 p. 100, ce qui est vraiment insuffisant et elles sont obligées de renoncer aux travaux qu'elles désiraient entreprendre.

C'est une contradiction fondamentale à laquelle il serait nécessaires, pensons-nous, de porter remède.

Autre point important concernant les emprunts. Les programmes d'adduction d'eau ou d'assainissement réalisés grâce aux subventions de l'Etat étant très insuffisants, un certain nombre de conseils généraux — avec la bénédiction du ministère des finances de l'époque — avaient décidé de financer eux-mêmes des programmes sur les fonds du département. Tout semblait parfait. Certaines communes ont fait des études ; d'autres ont demandé l'emprunt complémentaire. Or, le ministère des finances refuse l'emprunt complémentaire alors que celui-ci aurait été nécessaire pour la réalisation de ces programmes.

C'est une atteinte à la bonne foi des collectivités. Elles n'avaient procédé ainsi qu'avec la bénédiction, au départ, du ministère des finances, et certaines d'entre elles se trouvent maintenant placées dans une situation dramatique.

Nous connaissons naguère la tutelle par la subvention. Nous avons désormais la tutelle par le crédit. Tout cela ne va pas dans le sens de l'autonomie des collectivités locales que nous souhaiterions.

Et pourquoi ce coup de frein brutal aux emprunts ? Parce que vous êtes trop endettés, nous dit-on. C'est une nouvelle contradiction. Pourquoi, en effet, avoir supprimé les emprunts dont nous disposions naguère à faible taux d'intérêt et à longue durée d'amortissement ?

Je vous assure que pour un certain nombre de travaux, des emprunts comme ceux que nous avons obtenus il n'y a pas encore si longtemps à 3 p. 100 sur trente ans étaient très intéressants, principalement pour les communes rurales.

Pourquoi ne nous accorde-t-on plus d'emprunts dans de telles conditions ? Parce que, là aussi, l'Etat — et vous le savez bien, monsieur le ministre — s'est taillé la part du lion.

Je puis citer un certain nombre de chiffres relatifs aux caisses prêteuses.

C'est ainsi qu'en 1960, 54 p. 100 des ressources de la Caisse des dépôts et consignations allaient au financement des dépenses d'équipement local ; en 1964, la proportion n'est plus que de 35 p. 100. Les instructions données depuis plusieurs années à la Caisse des dépôts ont été renouvelées, de telle sorte que les prêts nous seront consentis au compte-goutte.

Je puis faire la même démonstration pour le Crédit foncier de France. Celui-ci a prêté aux collectivités locales 340 millions de francs en 1962, 260 millions en 1963, 210 millions en 1964 et 214 millions en 1965. Là aussi, on enregistre une baisse constante.

Pour ce qui est de la loi Minjoz, qui devrait nous laisser la possibilité de subventionner nos emprunts sur 50 p. 100 des ressources des caisses d'épargne, nous savons dans quelles conditions elle est appliquée. Quand un second livret de caisse d'épargne est ouvert, nous savons qu'il échappe à la loi Minjoz ; mais il n'échappe pas à l'Etat qui se sert, lui, de la totalité de l'argent afférent à ce second livret.

Dès lors, ne pouvant plus trouver de ressources dans le cadre des collectivités publiques, force est bien aux communes et aux départements de se tourner vers des organismes privés. Mais là, les taux d'intérêt sont beaucoup plus élevés.

Il est vrai, monsieur le ministre, qu'en fait de mesures importantes, vous avez établi un texte destiné à nous prémunir contre un grand danger, celui qu'il y aurait pour les collectivités locales à emprunter à plus de 7 p. 100 en quinze ans. Vous nous avez donc interdit cette possibilité, alors que, voici quelques années, nous avions contracté beaucoup d'emprunts à 3 p. 100 et remboursables en trente ans. Avouez que vouloir nous prémunir contre un tel danger nous paraît une plaisanterie.

Je pousse plus avant ma démonstration.

Que reste-t-il, puisque nous ne pouvons plus emprunter à des taux avantageux et que les subventions ont diminué en pourcentage ? Il reste les impôts.

M. Duffaut interviendra demain au nom du groupe socialiste sur cet aspect important des finances locales. Je dirai seulement que ces impôts sont fort injustes. Nous ne sommes nullement d'accord sur les propos tenus par M. le Premier ministre et repris tout à l'heure à cette tribune par M. le secrétaire d'Etat, à savoir que peu importe au contribuable que ce soit l'Etat qui prenne la dépense en charge ou les collectivités locales, puisque c'est toujours le même contribuable !

Certes, c'est toujours le même contribuable, mais ce n'est pas du tout la même répartition d'impôts. (*Applaudissements sur les bancs des groupes communiste et socialiste, du rassemblement démocratique et du centre démocratique.*)

Il faut tout de même dire cela dans cette Assemblée. Tous les administrateurs locaux savent bien que l'impôt direct local — et vous ne l'ignorez pas non plus, monsieur le ministre — est le plus injuste qui soit. Dans certaines communes pauvres, la patente est même plus élevée qu'à Paris.

Il existe donc une singulière différence entre l'impôt d'Etat qui permet de répartir la charge sur l'ensemble de la collectivité nationale et les impôts locaux qui sont établis sur des principaux fictifs et ne constituent que des impôts de répartition.

Dans les régions qui se dépeuplent, cette répartition qui s'effectue sur un plus petit nombre de contribuables, est très lourde à supporter pour chacun d'eux.

Il y a là une injustice criante. Ce sont bien les mêmes contribuables, mais il ne s'agit pas de la même répartition. Je vous en prie, monsieur le secrétaire d'Etat, ne tenez plus de semblables propos, car nous serions tentés de croire que c'est uniquement dans un but de propagande.

J'en arrive à la dernière partie de mon exposé, celle qui concerne le V<sup>e</sup> Plan.

On a cité des chiffres. Un important effort d'autofinancement est attendu des communes au cours de la réalisation du V<sup>e</sup> Plan, effort pouvant atteindre 25 p. 100 de la charge totale. Ce pourcentage est d'autant plus considérable que dans le IV<sup>e</sup> Plan

l'autofinancement n'a été que de l'ordre de 8 à 10 p. 100. Je me demande donc comment les collectivités locales pourront dégager des ressources d'autofinancement aussi considérables.

Vous nous dites qu'elles pourront y parvenir par deux moyens. Tout d'abord, par la vérité des prix. Je fais observer que dans ma commune — et elle ne constitue pas un cas particulier, car de nombreuses communes rurales ont entrepris des travaux d'adduction d'eau — le prix du mètre cube d'eau atteint environ 200 francs. C'est une vérité redoutable à affronter, tragique même à certains égards, et je ne vois pas très bien quelles ressources supplémentaires la vérité des prix pourrait nous apporter.

Le deuxième moyen réside dans la réforme des finances locales. M. Duffaut vous en entretiendra longuement demain et vous indiquera les suggestions de nature constructive que nous entendons faire.

Pour conclure, monsieur le ministre, je citerai une récente déclaration de M. Giscard d'Estaing.

L'ancien ministre des finances a écrit dans un article paru dans *Combat*, en avril dernier : « L'équilibre du secteur des collectivités locales n'est pas rétabli. Tous les administrateurs locaux savent qu'il existe un déséquilibre qu'on ne peut espérer corriger par la seule fiscalité, ni par un ralentissement des dépenses, car alors on ne réaliserait pas le Plan. Il faut attendre les propositions du Gouvernement ».

Je réponds en passant à M. Giscard d'Estaing — je regrette, à cet égard, qu'il ne soit plus parmi nous car il a été souvent très sévère pour mes amis — qu'il aurait pu y penser plus tôt car, lors de l'élaboration du Plan, il était, que je sache, ministre des finances.

Le reproche que je veux vous faire, monsieur le ministre, c'est précisément d'avoir élaboré un plan sans penser aux ressources financières nécessaires à sa réussite.

En définitive, alors que M. Massé nous annonçait le Plan comme un « anti-hasard » — c'est le terme qu'il a abondamment répandu dans toutes les conférences qu'il a faites à ce sujet — nous avons l'impression que vous avez transformé le financement de ce Plan en une improvisation perpétuelle. Oui, je crois que c'est vraiment le reproche que l'on peut vous faire.

Mais ce qui n'est pas improvisé — je le disais il y a quelques instants — c'est votre propagande. On annonce à grands sons de trompe que des milliards de francs de travaux seront réalisés au cours des années couvertes par le Plan.

Je ne suis pas sûr qu'en ce qui concerne, en tout cas, la part de travaux qui leur incombe, les collectivités locales pourront en réaliser beaucoup dès la première année d'exécution du Plan, ni même dès la seconde année. Car, en ce qui touche notamment la réforme des finances locales, nous savons que pour l'impôt direct il n'y a rien à espérer avant 1969 ; j'ai même l'impression, étant donné la façon dont on nous l'annonce, que rien ne peut être espéré avant 1970, voire, que l'on ne pourra jamais l'espérer si l'on s'en tient à la réforme telle qu'elle a été déterminée en 1959 et sur laquelle, maintenant, on a beaucoup de doute quant à ses résultats, à son efficacité et même à la possibilité de l'appliquer.

Nous nous engageons dans une vaste entreprise, importante pour l'avenir de la France, j'en conviens tout le premier, mais nous ignorons comment elle pourra être réalisée, ce qui est très grave.

Certes, du point de vue de la propagande, vous pourrez toujours vous en sortir. Ou bien les collectivités locales ne pourront atteindre les objectifs très ambitieux dont la réalisation est mise à leur charge sans qu'on leur explique comment elles feront face aux dépenses — et, dans ce cas, vous leur ferez supporter la responsabilité de l'échec — ou bien, pour les réaliser, elles seront obligées, étant donné la fiscalité qui est la nôtre actuellement, d'imposer à leurs contribuables un accroissement de charges au moyen d'impôts que nous savons injustes. Pour vous la chose est facile.

• Mais je ne veux pas être trop méchant.

Ce qui nous importe à tous, c'est que, pour le bien de la France, les promesses contenues dans le Plan soient effectivement tenues.

Le plus grave pour vous, monsieur le ministre, pour le Gouvernement et pour la majorité, ce serait d'avoir lancé ainsi de nombreuses promesses, suscité maints espoirs et de placer les collectivités locales dans l'impossibilité, à terme, de les réaliser. Ce serait là le reproche le plus grave qui pourrait vous être fait.

En conclusion de mon propos qui a déjà été fort long, j'aime à croire que vous avez cela en pensée et que, conscient de vos responsabilités, vous nous fournirez demain les précisions que nous attendons.

Soyez assuré, en tout cas, qu'en raison de l'impression qu'ils ont que la tendance actuelle consiste à décentraliser les responsabilités des mesures impopulaires et des échecs, d'une part, en même temps que, d'autre part, on centralise l'autorité de façon souvent excessive, les élus locaux seront attentifs à vos paroles, car ils tiennent à la liberté locale qu'ils considèrent comme l'une des libertés fondamentales de ce pays. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste, du rassemblement démocratique et du centre démocratique.)

M. le président. La parole est à M. L'Huillier. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. Waldeck L'Huillier. Mesdames, messieurs, en présentant sa déclaration sur les collectivités locales, le Gouvernement, fidèle à sa politique, tente de transformer en réforme, notamment en ce qui concerne les finances locales dont je veux traiter, ce qui est pour lui un objectif bien précis, à savoir la création, en fonction des besoins de cette fin du *xx*<sup>e</sup> siècle, de structures locales mieux adaptées à certains intérêts privés.

Dès 1959, une refonte de la fiscalité locale a été entreprise. On verra tout à l'heure quelles étaient les ambitions de cette « réforme » et quels résultats ont été obtenus.

Mais il ne peut y avoir d'autonomie réelle sans autonomie financière et c'est par le biais des mesures fiscales que le Gouvernement met le plus sûrement en péril les franchises locales, imposées au long de notre histoire par des luttes parfois sévères.

Certes, le système fiscal dont sont présentement dotés les communes et les départements est archaïque, injuste, peu démocratique et de faible rendement. Il ne correspond plus — combien s'en faut ! — aux besoins des collectivités modernes en voie de transformation.

L'élévation du nombre des centimes additionnels apparaît comme le symbole le plus frappant de la crise des budgets locaux. L'élément taxable est resté à peu près invariable et, le volume des dépenses s'accroissant chaque année, en dépit de la prudence de la majorité des gestions municipales, le nombre des centimes additionnels s'est également accru dans de grandes proportions.

M. Mondon a déclaré cet après-midi que ce n'était pas la première fois que le Parlement discutait de ce problème.

Des deux projets Caillaux, de 1900 et de 1909, à celui de MM. Sari et Vincent Auriol, du rapport Mistral, de 1910, à celui que j'ai eu l'honneur de rapporter en 1947 au nom de la commission de l'intérieur unanime, nombreux sont les documents qui ont vu le jour. Mais la situation est différente ; elle est beaucoup plus grave maintenant qu'elle ne l'était il y a vingt ans ou cinquante ans.

On peut résumer ainsi l'objet des projets de loi ou des textes nouveaux d'origine gouvernementale amorçant une vaste refonte du système fiscal des collectivités locales, la fiscalité représentant la plus grande partie de leurs recettes : suppression des centimes additionnels en 1959, suppression de la taxe locale, récente création d'une caisse d'aide au financement des communes, enfin, accroissement de l'autofinancement pour la réalisation du V<sup>e</sup> Plan.

Or les centimes additionnels n'ont pas été supprimés parce que cette première mesure était d'une application difficile — je le reconnais volontiers — mais aussi parce qu'elle correspondait moins que les trois autres à l'objectif du Gouvernement. Le retard pris pour mettre en œuvre cette réforme, son ampleur, la divergence ou l'absence de doctrines, le manque de fonctionnaires pour l'appliquer expliquent que, contrairement à la promesse qui nous a été faite, le projet de loi qui devait compléter l'ordonnance du 7 janvier 1959 n'a pas été déposé et n'a aucune chance de l'être avant plusieurs années.

Les trois autres mesures, d'application plus récente, ont un sens précis : étendre l'emprise de l'Etat sur les finances locales et, par ce moyen, rendre les collectivités locales plus dociles à la politique du Gouvernement.

Les ressources des collectivités locales sont d'origines très diverses et cette diversité, semblable à la nature des collectivités elles-mêmes, avait permis à celles-ci, jusqu'à ces dernières années, de faire face tant bien que mal à leurs besoins.

Pour l'essentiel, ces ressources provenaient de l'aide financière de l'Etat et des recettes fiscales locales ou localisées, ces dernières constituant, et de loin, les ressources les plus importantes. Ainsi, on estime qu'en 1962 les recettes fiscales ont représenté 70 p. 100 des recettes ordinaires des communes. Elles s'élevaient à dix milliards de francs en 1960, mais elles franchiront sans doute cette année le cap des vingt milliards.

Nul n'ignore la situation des collectivités locales en 1966. Elle est sérieuse et les ministres ne le contestent pas.

La précarité des finances locales est démontrée par un fait frappant que j'ai déjà évoqué : lors du vote des budgets de

1966, les conseils municipaux, dans leur ensemble, ont dû majorer très sensiblement le nombre des centimes additionnels. Or, en dépit de ces majorations, qui varient de 5 p. 100 à 100 p. 100 par rapport à l'an dernier, même dans les grandes villes, les budgets n'ont aucune aisance et ne permettent aucunement d'entreprendre les travaux indispensables pour combler le retard de l'équipement communal.

On peut résumer en trois points les raisons de cette situation.

En premier lieu, l'Etat, qui accapare près de 90 p. 100 des recettes fiscales du pays et qui n'accorde aux communes que 2 p. 100 du produit de la taxe sur les carburants, met systématiquement à la charge de ces dernières des dépenses qui lui incombent.

Monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez déclaré cet après-midi que les transferts résultaient en réalité d'une solidarité entre les communes. Les communes ont toujours pratiqué cette solidarité, mais vous n'avez pas parlé de la solidarité qui doit lier le Gouvernement et les communes.

En deuxième lieu, les subventions que l'Etat doit accorder sont systématiquement réduites. Celles qui concernent les écoles, les sports, les adductions d'eau, la voirie, l'assainissement, les œuvres sociales, notamment, subissent partout des abattements.

En troisième lieu, les communes se heurtent à des difficultés insurmontables pour contracter auprès des organismes prêteurs les emprunts nécessaires à leurs travaux. Lorsqu'elles le peuvent, elles s'adressent à des caisses privées mais le taux de l'intérêt est alors plus élevé et la durée de prêt plus réduite. Au surplus, dans bien des cas elles servent de banquiers à l'Etat.

La caisse des dépôts et consignations voit ses disponibilités en très grande partie absorbées par des dépenses qui étaient supportées jusqu'à présent par le budget national. Cette caisse, dont la vocation était avant tout d'être la « banque des collectivités locales », n'accordait plus en 1964 que 36,6 p. 100 de ses fonds alors qu'elle en accordait 54 p. 100 en 1960. A la fin du mois de septembre 1965, elle contrôlait 56 milliards de francs sur les 113 milliards d'épargne liquide qui étaient en dépôt dans les caisses d'épargne.

Autre raison d'inquiétude : la suppression de la taxe locale, qui rapportait près de 6 milliards de nouveaux francs et qui sera remplacée par la taxe sur les salaires, peut-être à partir de 1967.

Cette substitution place les villes, comme les bourgs, devant une inconnue redoutable, et M. Royer est bien optimiste lorsqu'il prévoit des rentrées importantes pour les petites communes. Celles-ci, qui sont malheureusement dotées de peu de matières imposables, bénéficieront d'une garantie de 50 francs par habitant, alors qu'elle est actuellement de 43 francs. Elle aurait de toute manière été de 50 francs si la taxe locale avait été maintenue et cette garantie disparaîtra au cours des années.

En réalité, cette nouvelle taxe n'apportera que peu de supplément de recettes aux communes. De surcroît, elle sera ensuite répartie progressivement, en fonction de l'importance des impôts qui frappent les ménages — contributions mobilière, impôt foncier, taxe sur les ordures ménagères — c'est-à-dire qu'elle constituera une incitation à majorer les impôts qui frappent les pauvres, tandis que, en haut lieu, on songe à réduire ou à transformer, sur le plan régional, la patente payée par les industriels.

D'autre part, les services publics devront être rentabilisés. Cela provoquera une majoration très sensible du prix de l'eau et des transports, notamment, ce qui peut sembler contradictoire avec la politique de stabilisation.

Enfin, gigantesque transfert de charges de l'Etat vers les collectivités locales, le V<sup>e</sup> Plan prévoit expressément que la partie d'aménagement du territoire concernant l'équipement communal sera entièrement à la charge des collectivités locales.

On peut lire dans le rapport du V<sup>e</sup> Plan : « Le problème le plus délicat est de savoir comment les collectivités locales pourront faire face aux dépenses qui leur incombent, alors que nombreuses sont celles dont la situation financière est préoccupante ».

Pour financer davantage d'équipements communaux, le Gouvernement attend de la majoration des impôts directs locaux de trois à quatre milliards de francs d'ici à 1970.

Confirmation ayant été donnée de ce que, de 1966 à 1970, les dépenses d'équipement collectif doivent augmenter de 50 p. 100 en volume, c'est-à-dire sensiblement plus que la production nationale, on peut se demander qui pourra payer ces investissements communaux !

Les pouvoirs publics voudraient en effet stabiliser, sinon alléger leur contribution à ces dépenses et, d'autre part, rétablir les possibilités d'emprunt des communes.

Les emprunts avaient cependant permis, de 1968 à 1962, de financer 55 p. 100 des équipements locaux et 60 p. 100 ces

dernières années. Les experts officiels estiment que c'est trop, les charges d'amortissement et le coût des travaux s'alourdissant à l'excès.

M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur nous a indiqué qu'en 1965, pour 9 milliards de francs d'investissements, 5 milliards d'emprunts avaient été consentis et 3.300 millions de subventions accordées, soit au total 8.300 millions de francs.

Mais M. le secrétaire d'Etat prévoit qu'en 1970 les investissements atteindront 12 milliards, les emprunts 6 milliards, tandis que le montant des subventions restera inchangé, ce qui fera, par rapport à maintenant et rien que pour certains investissements, un « trou » de plus de 2 milliards de francs.

On comprend alors que les élus locaux aient été incités à majorer les impôts. Pour faire face au financement prévu tout en empruntant moins, les communes devront augmenter les impôts directs de 8 à 12 p. 100 par an en moyenne. D'ici à 1970, cela représentera pour les contribuables une charge supplémentaire de 3 à 4 milliards de francs. Déjà, entre 1959 et 1963, le rendement des impôts locaux s'est accru de 80 p. 100. Pendant cette période, les impôts de l'Etat perçus par voie de rôle n'ont augmenté que de 36 p. 100.

Ainsi, tout en prétendant poursuivre l'aménagement du territoire et la réalisation du V<sup>e</sup> Plan au moyen de ces formes de financement, le Gouvernement cherche en réalité à atteindre trois buts.

En premier lieu, il espère, tout en faisant de substantielles économies, qu'il pourra affecter à d'autres chapitres du budget une fiscalité écrasante et en faire endosser la responsabilité par les assemblées locales élues qu'il discréditera et fera accuser d'incapacité ou de mauvaise gestion.

On songe sans émotion, dans certains milieux, que le nombre actuel des centimes additionnels pourrait doubler ou tripler afin d'aider à la réalisation des objectifs du V<sup>e</sup> Plan.

En deuxième lieu, le Gouvernement espère qu'ainsi la liquidation des structures communales actuelles, qui sont souvent une source d'opposition républicaine, sera plus facile et que la mainmise centralisatrice, qu'il poursuit au moyen d'organismes qu'il dirige et met en place, sera accélérée.

En troisième lieu, l'introduction de capitaux privés dans l'équipement des collectivités locales, dont les besoins sont immenses et urgents, donnera au placement de ceux-ci des garanties et une rentabilité beaucoup plus fructueuse.

Je ne dirai rien des besoins des collectivités locales, que l'on a trop souvent évoqués, sinon pour affirmer qu'ils rendent nécessaires une réforme des finances locales, profonde et démocratique.

Plutôt que de rafistoler ce vieux manteau d'Arlequin qu'est devenu le système des finances locales issu de la Révolution française, ou de le transformer pour qu'il puisse entrer plus facilement dans le cadre de la politique du Gouvernement, il serait plus raisonnable et plus efficace de prendre pour point de départ une véritable réforme des finances locales.

Dans un Etat fortement centralisé et diversifié, tel que la France, il est difficile, j'en conviens, d'instaurer un système absolument équitable de finances locales. Mais, pour être efficace, ce système doit nécessairement remplir certaines conditions.

La réforme doit être générale, et c'est ce qui condamne, monsieur le ministre, les mesures fragmentaires que vous prenez. On ne peut limiter la réforme à quelques impositions existantes. Toute réforme partielle sera inopérante comme le furent toutes celles qui ont été entreprises depuis vingt ans.

La réforme doit être — et elle peut l'être — simple et équitable. D'une application facilement contrôlable par les assujettis, la nouvelle fiscalité doit tenir compte de la progressivité qui est l'indice le plus sûr d'une fiscalité démocratique.

Elle doit assurer en tout temps des ressources suffisantes aux collectivités locales par une combinaison permettant de joindre à la stabilité des impôts réels — l'impôt foncier, la contribution mobilière et la patente — la souplesse des impôts perçus pour le compte de l'Etat et qui, eux, suivent la progression de l'activité économique.

Monsieur le secrétaire d'Etat — M. Chandernagor vous l'a fait remarquer tout à l'heure — vous avez eu un mot malheureux. Reprenant une vieille formule humoristique qui disait : « Nous demanderons moins au contribuable et plus à l'impôt », vous avez dit : « Nous demanderons moins au contribuable et plus à l'usager ». Seulement, il s'agit de la même personne, et c'est surtout un moyen commode de jeter sur les épaules des autres ses propres responsabilités en oubliant en même temps que la diversité des communes françaises fait que, sans une péréquation judicieuse, les communes pauvres demeureront plus lésées que les autres.

D'où il résulte que la réforme devra tendre à accorder une autonomie financière aux communes, à instituer un système de péréquation nationale, à donner aux collectivités locales les

moyens d'emprunter et de financer les travaux grâce à une caisse autonome disposant de fonds considérables et puis, ce qui a toujours été réclamé, à transférer à l'Etat les dépenses qui lui incombent.

Une remarque peut être faite : certaines dispositions prévues dans vos projets sont reprises de projets antérieurs ; par exemple le fonds national de péréquation, la relative indépendance des impôts directs, prévue par l'ordonnance du 7 janvier 1959, la caisse nationale des prêts. Mais ces reprises ont été faites de telle manière qu'elles ne sont, en fait, que des caricatures des mesures proposées autrefois.

Par contre, on trouve dans le projet gouvernemental la poursuite d'une directive constante : rendre plus dépendantes de l'Etat les recettes communales, par exemple la taxe locale remplacée par la taxe sur les salaires. Cette taxe sur les salaires n'est pas localisable. Elle conduira, qu'on le veuille ou non, à une subvention donnée par l'Etat, qu'il sera plus tard tentant de réduire, à l'instar de ce qu'il est advenu de la taxe sur les carburants.

L'intention de régionaliser, voire de nationaliser certains impôts locaux, est aussi une formule de l'étatisation, et les préfets s'opposent souvent aux propositions faites par les conseils généraux tendant à créer des caisses de prêts départementales.

Sur les quatre points essentiels, monsieur le ministre, votre déclaration n'apporte rien, ni sur une péréquation convenable, indispensable aux petites communes, ni sur la création d'une véritable caisse de prêts et d'équipement, ni sur l'utilisation des fonds libres des communes, ni sur le transfert des charges.

Mesdames, messieurs, je suis assez surpris que, dans sa déclaration, le Gouvernement n'ait pas dit un mot de l'utilisation des fonds libres, question pourtant abordée ici à différentes reprises.

L'examen d'une des dernières brochures éditées par le ministère de l'intérieur n'est pas sans intérêt, loin de là. Nous pouvons, en effet, grâce à des documents bien présentés sur les finances municipales, faire la constatation suivante : dans les trésoreries communales, les fonds libres sont « d'une abondance surprenante », ce qui leur vaut parfois les félicitations des trésoriers-payeurs généraux.

« Sans épiloguer sur ces termes, lit-on dans cette brochure, il faut constater que si, en 1958, les fonds libres des communes s'élevaient à 2.800 millions de francs, ils étaient, en 1964, de 5.390 millions, soit 539 milliards d'anciens francs.

« On peut estimer raisonnablement que 2 milliards et demi sur 5 milliards 390 millions constituent une immobilité permanente due à des fonds d'emprunt. »

Reste donc plus de 2 milliards et demi !

Or je veux attirer l'attention de l'Assemblée sur le fait que d'un bout de l'année à l'autre, le seul intérêt de ces 2 milliards 700 millions de fonds libres représenteraient, en gros, 140 millions de francs, soit 14 milliards d'anciens francs, c'est-à-dire pratiquement le montant des subventions qu'accorde le ministère de l'intérieur.

J'ajouterais tout de même un mot. Un bref retour en arrière est nécessaire.

En 1850, les fonds libres des communes étaient porteurs de 4 p. 100 d'intérêt. En 1879, ce taux était tombé à 2 p. 100 et il était réduit en 1914 jusqu'à 1939 à 1 p. 100.

En 1939, les fonds libres des communes étaient donc porteurs d'un intérêt.

La brochure du ministère de l'intérieur est malheureusement muette sur le fait que cette honnête disposition a été supprimée par une loi de Vichy, celle du 14 septembre 1941.

Mieux encore, lorsqu'on dit que les communes éprouvant des difficultés temporaires de trésorerie peuvent bénéficier d'avances du Trésor, on ne précise pas que ces avances ne sont consenties que moyennant un intérêt. Ainsi on aboutit à un résultat paradoxal, témoignage d'une exaction évidente : non seulement l'Etat ne verse plus d'intérêt mais encore, en utilisant la trésorerie des collectivités locales pour assurer la sienne, il prête à certaines communes l'argent des communes voisines en prenant au passage son bénéfice.

Force est bien de constater qu'on donne aux maires avec une certaine hauteur des leçons de gestion sur leur trésorerie, oubliant les difficultés budgétaires qu'ils rencontrent, les refus des administrations financières ou des grands services de commencer les travaux avant que tous les fonds soient rentrés, les délais obligatoires qu'ils doivent respecter pour la réalisation des emprunts sous peine d'en perdre le bénéfice.

Et c'est pourquoi, à l'instar de ce que peuvent faire les offices municipaux d'H. L. M., ce que peuvent faire d'ailleurs dans une proportion très faible, les communes, je demande que les municipalités soient autorisées à placer librement même à court terme l'argent qui leur appartient.

Sans doute y a-t-on songé en haut lieu, puisqu'on parlait d'un taux de 2,25 p. 100.

Je demande au Gouvernement de nous répondre sur ce point.

Un haut fonctionnaire pouvait dire, dans un de ses cours :

« On constate, en premier lieu, que les communes ont, en moyenne, dans leurs caisses 4 milliards et demi à 5 milliards de francs qu'elles déposent obligatoirement au Trésor, lequel ne fournit aucun intérêt pour les sommes qu'il détient de la sorte. En somme, tout se passe comme si les communes alimentaient la trésorerie de l'Etat par un prêt permanent de 4 à 5 milliards de francs sans intérêts. Si l'ensemble des communes formaient une seule et grande collectivité groupée, il est probable que cette collectivité utiliserait cet argent. Une entreprise qui détendrait en permanence 4 ou 5 milliards de francs en caisse se préoccuperait de trouver des placements à court ou à moyen terme, et elle en retirerait beaucoup plus que le total des subventions que la direction générale des collectivités locales peut accorder chaque année. »

Mesdames, messieurs, j'évoquerais, en dernier lieu, la création de la caisse de prêts aux communes. Alimentée de différentes manières, mais surtout en utilisant les fonds libres des communes et des départements — dont le placement pourrait rapporter chaque année des sommes considérables — une caisse digne de ce nom pourrait alors contracter chaque année des emprunts s'élevant à 2 ou 3 milliards de francs.

Que peut-on espérer du décret du 4 mai 1966 portant création d'une caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, établissement public national doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière ?

Sans vouloir faire un procès d'intention, l'on doit constater qu'aucune circulaire n'étant prévue, le conseil d'administration est composé de sept représentants des collectivités locales nommés par le Gouvernement et de douze fonctionnaires. Dépendant du Gouvernement, elle n'est donc pas autonome.

Elle n'aura pas non plus d'autonomie financière. Elle aura pour objectif de procurer des moyens financiers aux chambres de commerce et aux chambres d'industrie, de même qu'aux ports autonomes.

En face des demandes d'emprunt qui ne vont pas manquer d'affluer, de quelles ressources disposera la caisse et surtout, devant les besoins accrus, quelle sera l'importance de ces ressources ?

Ne disposant pas au départ de moyens financiers, elle peut être autorisée à émettre des emprunts à l'échelon national, départemental ou local.

Ainsi, cette caisse va supprimer dès maintenant aux « défaillances » de la caisse des dépôts et consignation à qui, de plus en plus, sont transférées des obligations qui, jusqu'à présent, incombait au Trésor. Or la caisse des dépôts et consignations avait prêté l'an dernier 6.250 millions de francs contre 2.300 millions de francs en 1959.

Encore, ce chiffre de 6.250 millions ne correspond-il en 1965 qu'à 60 ou 65 p. 100 des demandes parvenues à la caisse et ne tient pas compte des dossiers parcourant les circuits longs et multiples qu'ils doivent affronter avant l'accord d'emprunt.

Dans le meilleur des cas, au début, la caisse de prêt nouvellement créée pourra couvrir de 3 à 7 p. 100 des besoins d'emprunt.

On est loin de compte. Vous n'avez pas, avec la création de cette caisse, répondu au désir des élus locaux et vous ne leur permettez pas de résoudre les difficultés du financement des équipements locaux.

Une véritable caisse devrait, de l'avis du groupe communiste, être alimentée par les fonds libres des collectivités locales, par des taxes additionnelles, par une dotation du fonds d'action locale, par des subventions centralisées, celles qui sont accordées par tous les ministères.

Vous devriez donner à cette caisse un caractère coopératif en lui assurant la participation des collectivités locales. Les versements pourraient être effectués par des subventions en annuité, des subventions en capital ou par des systèmes mixtes, mais en tout cas le conseil d'administration de la caisse nationale devra comporter en majorité des représentants des élus locaux.

Mesdames, messieurs, je conclus.

On invite, de différents côtés, les collectivités locales à faire preuve de « courage fiscal ». Nous savons ce que cela veut dire lorsque l'Etat fait, actuellement, le généreux sur le dos des communes et des départements. Les maires n'ont pas l'habitude de reculer devant leurs responsabilités, mais ils ne veulent pas endosser celles de l'Etat et sa détestable politique à l'égard des collectivités locales.

Avant la primauté du changement des structures, il y a la primauté de saines finances pour la gestion et pour l'équipement des communes. Si les collectivités locales ont les bonnes finances auxquelles elles peuvent prétendre, soyez sûrs qu'elles sauront s'organiser entre elles pour faire face aux besoins que fait naître le progrès et qu'il faut impérieusement satisfaire. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

**M. le président.** La parole est à M. Fréville. (Applaudissements sur les bancs du centre démocratique.)

**M. Henri Fréville.** Mesdames, messieurs, depuis quelques décennies, les fonctions économiques de l'Etat se sont constamment étendues et multipliées et une part considérable et croissante des dépenses publiques a tendu, sous la forme de subventions économiques et d'investissements massifs pour équipements collectifs publics, à promouvoir un développement accéléré de l'économie générale.

Par ses initiatives en de nombreux domaines, l'Etat a élargi la gamme de ses attributions et la nature de ses services, mais les collectivités locales connaissent la même transformation dans le rôle qui leur est dévolu.

Si l'on continue à attendre d'elles la prestation de services d'intérêt local, il est incontestable qu'on les associe de jour en jour plus étroitement à des entreprises d'intérêt public au même titre que l'Etat, aux côtés de l'Etat, et souvent en liaison avec lui.

La ligne rationnelle de partage entre les compétences de l'Etat et celles des collectivités locales, en fonction de leur nature ou de leurs points d'application, est de moins en moins précise.

En combien de domaines ne se trouvent-ils pas désormais associés ? Les communes sont, par exemple, invitées à prendre une part souvent lourde dans l'équipement scolaire du second degré, dans la création de voies nationales, dans la mise en place de nombreuses structures d'intérêt public.

Associée à l'Etat dans les réalisations concrètes municipales et extra-municipales, la commune l'est aussi — et cela doit être noté — dans leur financement. Les opérations du compte d'affectation des collectivités locales progressent plus rapidement que celles de l'Etat. En 1963 elles ont représenté 21,4 p. 100 de celles de l'Etat contre 15,8 p. 100 en 1953.

L'investissement local suit, pour ce qui concerne plus spécialement les grandes villes dont nous avons étudiés de très près la situation, une courbe de croissance exponentielle au taux, mesuré en francs constants, de 11 p. 100.

Cela suffit à illustrer le rôle de plus en plus important que les communes jouent dans l'économie générale de notre pays en pleine expansion.

Cette évolution fondamentale dans le comportement des collectivités locales bouleverse profondément les conceptions traditionnellement admises sur ce que doivent être les missions des municipalités, conduit les membres de celles-ci et, au-delà d'eux, leurs mandants, à s'interroger sur la gravité de l'inadaptation des ressources des collectivités locales aux charges nouvelles qui leur incombent, inadaptation qui affecte dangereusement nos communes dans tous les domaines.

Je ne saurais trop vous faire observer, mes chers collègues, que si l'Etat, depuis 1950, a, de façon continue, modifié et modernisé son régime fiscal, étendu les attributions du Trésor et capté de nouvelles sources de revenus nées de l'apparition de techniques nouvelles ou de multiples besoins, les collectivités locales, elles, sont restées tributaires d'impôts directs locaux datant du XIX<sup>e</sup> siècle, dont le caractère premier est d'être, comme le furent ceux de l'ancien régime, des impôts de répartition, donc, pour une large part, des impôts régressifs.

Le problème des finances locales, déjà posé au lendemain de la guerre de 1914-1918, après l'avoir été par Joseph Caillaux en 1913, résulte du fait que les communes, comme les départements, doivent, pour vivre et s'équiper, recourir à des impositions de conception vétuste, difficilement compréhensibles pour les contribuables et fort mal réparties.

Cette sclérose du système fiscal actuel des collectivités locales, rapproché du rôle économique grandissant qui est le leur désormais, explique le malaise présent qui éclate aux yeux les moins exercés.

Les collectivités locales reprochent d'une façon générale à l'Etat d'exiger d'elles, avant même la mise en application de l'ordonnance du 7 janvier 1959, une participation toujours accrue dans le financement d'équipements de plus en plus divers, dans le moment même où il leur demande de moins emprunter — c'est devenu la doctrine officielle — et d'accroître leur épargne brute d'origine fiscale, et où il débudgétise une partie non négligeable de ses propres investissements par un recours toujours plus important aux ressources de la caisse des dépôts et consignations.

Les collectivités locales n'en sont, d'autre part, pas moins conscientes du fait que leur nombre considérable, leur diversité quant à leur étendue et à leurs ressources potentielles en matière industrielle et fiscale rendent impossible, pour beaucoup d'entre elles, la mise en œuvre d'une politique intelligente et réaliste en matière d'aménagement du territoire.

Elles comprennent que l'Etat tend à déconcentrer ses interventions dans le cadre de la région et au niveau d'agglomérations existantes ou à venir, en accordant un intérêt moindre aux collectivités isolées qui veulent le demeurer, mais elles souffrent de

n'être pas suffisamment associées aux réflexions relatives à leur propre avenir et à l'élaboration de mesures dont la mise en place aboutira à modifier profondément non seulement le visage de la France communale, mais aussi les structures économiques de l'ensemble du pays.

Parlant ainsi de l'ensemble des réformes qui s'annoncent, je n'émet pas même un jugement personnel, je constate un fait et enregistre l'observation de grand intérêt formulée récemment, dans un article remarqué, par un spécialiste éminent, d'autant plus averti du sujet qu'il traite qu'il est professionnellement au cœur du débat et que je voudrais saluer en cette Assemblée.

Je ne saurais, dans ces conditions, oublier de rappeler dès l'abord que si, d'après la définition de la comptabilité nationale, les collectivités locales sont « des administrations publiques à compétence fonctionnelle générale, à compétence territoriale limitée, placées sous la tutelle de l'Etat », elles demeurent par essence des organismes politiques dont les décisions, et singulièrement les décisions financières, sont prises par des assemblées élues au suffrage universel.

C'est cette origine qui les distingue des autres administrations publiques et légitime leur exigence d'autonomie ; c'est elle qui donne à ce qui résulte de l'association librement consentie de collectivités locales, tels les syndicats de communes par exemple, une spécificité originale et juridiquement précieuse.

C'est en ayant cette pensée présente à l'esprit que je voudrais aborder avec le maximum d'objectivité, mon propos, lequel n'a d'autre ambition que de mettre en lumière quelques graves difficultés auxquelles se heurte actuellement les collectivités locales qui risquent, s'il n'y est porté rapidement remède — je dis : rapidement — de compromettre fâcheusement l'avenir et je voudrais aussi esquisser quelques propositions positives de solutions.

La réforme des finances locales s'explique en grande partie par les exigences du V<sup>e</sup> Plan en matière d'équipements collectifs. On ne peut, entre 1965 et 1970, espérer un accroissement de la production supérieur à un peu plus de 27 p. 100, alors que dans le même temps les équipements collectifs devront croître de 50 p. 100 globalement. Parmi eux, au premier rang, les équipements urbains, rendus nécessaires par le phénomène d'urbanisation accélérée, s'accroîtront de 80 p. 100 en valeur en cinq ans. Or la réalisation des équipements collectifs prévus par le Plan n'est possible qu'avec le concours des collectivités locales intéressées qui en ont déjà supporté la charge jusqu'à concurrence de 65 p. 100 dans le cadre du IV<sup>e</sup> Plan.

Il est vraisemblable que le nouvel effort demandé aux collectivités locales sera, dans les cinq années à venir, approximativement du même ordre. Dans l'état actuel de leurs finances, il faut le proclamer, l'immense majorité des communes rurales ou urbaines, et spécialement urbaines, ne sont pas capables, et de loin, d'accomplir dans sa totalité l'effort nouveau qui leur est demandé sans que des ressources nouvelles leur soient consenties.

**M. Pierre Abelin.** Très bien !

**M. Henri Fréville.** Il convient de faire remarquer que le produit des centimes additionnels aux anciennes contributions directes, est redevenu — je dis bien : est redevenu — la ressource fondamentale des collectivités locales. Il atteignait en 1963, compte tenu des taxes assimilées et assises sur les mêmes bases d'imposition que les centimes, 7.003 millions de francs soit plus que l'impôt sur les sociétés ou les versements forfaitaires sur les salaires.

On a pu écrire récemment, à juste titre, à propos des centimes additionnels « qu'il est paradoxal que ces impôts, reliques de la fiscalité du XIX<sup>e</sup> siècle, abandonnés après 1914 aux collectivités locales, aient encore un rendement égal aux sept dixièmes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui les avait remplacés comme recettes de l'Etat ».

Les collectivités locales ont dû de plus en plus recourir, au cours de la période 1953-1964, à la levée de nombreux centimes additionnels pour assurer la couverture de leurs dépenses. Alors que le produit national brut s'est élevé de 51,5 p. 100 pendant cette période, le produit des centimes a augmenté de 137 p. 100. Il s'est accru très brutalement en 1965 et battra incontestablement un record en 1966.

Notons aussi qu'en 1964 le rendement des centimes additionnels est devenu supérieur de moitié à celui de la taxe locale sur les transactions.

« L'importance grandissante prise à nouveau par les centimes dans la fiscalité française », a-t-on pu encore écrire « tient au fait qu'ils constituent les seuls impôts, si l'on néglige quelques taxes très secondaires, dont les collectivités locales puissent faire varier les taux et qui leur permettent d'ajuster le niveau de leurs recettes à celui des dépenses. La flexibilité du système fiscal local français repose donc sur les plus vieux impôts de ce pays. »

Vieux, il est vrai, mais injustes aussi et cela durera au moins aussi longtemps que la révision des bases d'imposition des quatre composantes du centime ne sera pas terminée. Or, il est exclu qu'elle le soit avant 1969 ou 1970.

Dans ces conditions, l'inéluctable accroissement de la pression fiscale trouvera généralement son premier effet dans l'imposition des ménages, c'est-à-dire dans la contribution mobilière.

En dépit des abattements qui la modulent — je reprends ici le terme employé par mon collègue mais pour l'appliquer à une matière réelle et à des modulations que les communes réalisent dans ce cas — en dépit, dis-je, des abattements qui la modulent, cette imposition est devenue extrêmement onéreuse pour le public. Des études très récemment faites, il résulte que la part de la contribution mobilière dans le produit des centimes locaux croît pour toutes les villes — car c'est essentiellement des collectivités urbaines que je voudrais parler — alors que le pourcentage des autres contributions proportionnellement décroît ou stagne.

La limite supportable à l'augmentation des centimes communaux sera donc atteinte plus rapidement pour les occupants de logements que pour les autres contribuables. C'est là l'observation que je désirais faire à cette tribune.

Je sais parfaitement que les dispositions prises dans la réforme de la fiscalité indirecte tendent à accroître le volume des sommes qui seront versées aux communes au titre de l'impôt de 5 p. 100 sur les salaires en fonction des charges imposées aux ménages de manière à éviter une pression excessive sur ceux-ci. Le principe est juste, mais la limite à franchir sera, dans la conjoncture, rapidement atteinte et le système de financement des investissements locaux bloqué.

Que fera-t-on alors ? C'est la question que je voudrais poser au Gouvernement.

Faut-il d'autre part insister sur les désespérantes distorsions existant entre les communes relativement à l'établissement des bases et au produit de la patente ?

La contribution de la patente est un impôt qui frappe en principe toutes les personnes physiques ou morales non salariées exerçant une profession, un commerce ou une industrie.

Il existe cependant des exonérations dont les plus notables intéressent les professions agricoles, les administrations publiques et les entreprises de presse. Selon l'importance de ces revenus exonérés, des distorsions se créent entre la part revenant à chaque secteur économique dans le produit de la patente et son importance réelle dans la commune puisqu'une partie n'est pas imposée.

Le secteur public exonéré de l'impôt est un employeur très important dans un grand nombre de localités françaises, alors que la contribution des patentes est, en partie, comme je l'ai dit, fonction du personnel employé par chaque contribuable. Cette exonération du secteur public pèse lourdement sur la contribution des patentes des villes intéressées et sur les patentes de ces villes. Les administrations publiques bénéficient cependant, autant que les organismes privés imposés, des prestations de services de la collectivité communale.

Dans la seule ville de Rennes que j'administre, le secteur des administrations publiques rassemblait, en 1962, 9.500 personnes actives sur une population active totale de 69.000 personnes, soit près de 14 p. 100. Dans les villes de Brest, Montpellier, Versailles et Toulon, cette proportion est plus forte encore. Elle est importante aussi dans les villes comme Nîmes et Orléans. Nous aurons d'ailleurs le plaisir, dans quelques jours — je l'espère — de diffuser une information de même ordre sur d'autres cités françaises afin d'évaluer globalement les répercussions de ces exonérations.

Des études maintenant fort avancées font ressortir avec éclat le rôle du frein joué par les exonérations de patentes des administrations publiques dans la progression économique nationale. Ce fait est loin d'être négligeable — je tiens à le faire remarquer — dans le cadre d'une politique rationnelle de décentralisation économique et d'aménagement du territoire dans les régions les moins riches.

A ce propos, je rappelle que, au cours du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle, on essayait de secourir les régions déprimées en y installant des administrations ou des organismes militaires. Mais, actuellement, l'exonération a pour effet de rejeter indirectement sur ces régions le poids de la décentralisation.

Enfin, il est certain que la part des ménages diminue lorsque la base d'imposition de la patente est plus large.

Souhaitons donc que le problème posé reçoive bientôt sa solution.

A ces causes évidentes d'augmentation de la pression fiscale par la voie des centimes additionnels — c'est bien de pression fiscale qu'il s'agit et j'ai parlé des exonérations pour marquer qu'elles aboutissent à une pression accrue et à une augmentation du nombre des centimes — s'en ajoutent d'autres, particulièrement désagréables qu'il convient de mettre pleinement en lumière.

Nul n'ignore que le code de l'administration communale dispose que les tarifs des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés, doivent être fixés à un niveau tel qu'ils permettent d'assurer sans participation financière de la commune l'équilibre du service. Mais l'application de la législation des emprunts et précisément les mesures prises en septembre 1963 et les instructions et circulaires ministérielles subséquentes ont conduit, dans de nombreuses communes — nous l'avons vérifié pour les grandes villes — au déséquilibre des comptes d'exploitation des services publics.

Compte tenu du caractère d'intérêt public des mesures de blocage des prix intervenues, les collectivités publiques concédantes se trouvent dans l'obligation d'indemniser les concessionnaires soit en exécution des contrats existants — c'est le cas de la ville que j'administre — soit en application de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Les communes ne peuvent faire face à ces obligations ou équilibrer des comptes que par la levée de centimes additionnels complémentaires pesant sur l'ensemble des assujettis à l'impôt alors que l'augmentation du prix de l'eau, par exemple, devrait en bonne logique peser tout d'abord sinon en totalité sur les utilisateurs proportionnellement à leur consommation.

Mais les conséquences d'un tel blocage des prix — j'insiste sur ce point, monsieur le ministre, en faisant appel à votre aide — sont infiniment plus graves : la non-approbation des délibérations — et elles sont nombreuses — des conseils municipaux tendant, conformément à la loi, à ordonner le relèvement des tarifs de vente d'eau et à y incorporer le montant des annuités d'emprunt de façon à permettre la poursuite des travaux d'amenée d'eau et d'assainissement a, en bien des cas, pour résultat direct et indiscutable de faire classer la collectivité en cause dans une catégorie inférieure à celle à laquelle elle devrait appartenir au regard de l'arrêté interministériel du 12 octobre 1965 fixant le barème des subventions versées par le ministère de l'intérieur pour la réalisation des réseaux d'assainissement et des stations d'épuration puisque, de par la volonté de l'Etat, le taux des subventions accordées aux communes devrait être fixé en fonction du prix de vente de l'eau et qu'il ne l'est pas par la volonté du pouvoir administratif.

Les collectivités locales sont ainsi deux fois victimes et je voudrais dénoncer ce fait : elles doivent verser des indemnités compensatrices aux compagnies concessionnaires et elles reçoivent, d'autre part, des subventions d'équipement inférieures à celles qui leur sont dues en équité. Il leur faut donc conclure, pour compenser les manques à recevoir, de coûteux emprunts.

Il n'est pas nécessaire d'insister pour qu'il apparaisse clairement à quel point il y a, en tout cela, incohérence et matière à redressement.

Je me félicite, monsieur le ministre, d'avoir relevé que, dans l'exposé que vous avez fait, vous étiez d'accord avec moi. Je suis, par conséquent, persuadé que vous serez d'accord avec nous pour faire en sorte que cessent ces anomalies que nous constatons et dénonçons.

Le rapport introductif au V<sup>e</sup> Plan insistait à bon escient sur la nécessité d'appliquer le principe de la parité des prix aux services publics municipaux, exception faite pour des cas bien définis dans les domaines culturel et social par exemple. Cela conduit à considérer les collectivités locales comme des entreprises pour certains aspects de leurs activités. Il serait néanmoins bon de ne pas simplifier les choses à l'excès par un souci de cohérence plus apparente que réelle. Il est, en effet, des domaines dans lesquels les collectivités locales doivent, légalement et par principe, demeurer des administrations publiques échappant à la logique du marché.

Elues, elles doivent pouvoir, si elles le souhaitent, conserver dans des secteurs à définir l'initiative d'administrations d'intérêt général, parce qu'elles doivent être dans ce cas moteurs de progrès et qu'elles consentent à en assumer la responsabilité et la charge.

Ce qu'il importe, en tout cas, c'est de repenser la législation de manière à limiter les interventions aberrantes de l'Etat, à assoier sur des bases solides l'économie des finances locales et adapter les pouvoirs, les obligations et les responsabilités des collectivités locales aux impératifs de la vie moderne sans pour autant porter atteinte à l'autonomie qui doit rester leur loi.

Cette autonomie n'est-elle pas, cependant, menacée en fait ?

Elle l'est déjà, dans une mesure non négligeable, par le rétrécissement continu des disponibilités financières des collectivités locales et, plus spécialement, des communes rurales et urbaines. Elle l'est aussi par les conditions mises à l'obtention des indispensables emprunts et à la diminution des disponibilités des caisses prêteuses. Les mesures récemment annoncées par le Gouvernement et par vous-même, monsieur le ministre, et que nous approuvons dans leur ensemble, relatives à la réorganisation du fonds des collectivités et à la mobilisation des

réserves inemployées des communes, seront utiles mais d'un effet limité. Elles ne suffiront pas à assurer la pérennité de l'autonomie locale. Et ici, je n'ajoute rien à ce qui a été dit très pertinemment par le précédent orateur.

Cette autonomie locale est menacée, en fait, par l'accroissement du rôle des procédures administratives dans le cadre même de la politique dite de décentralisation administrative et de déconcentration économique.

D'une part, en effet, l'Etat désire que le coût des équipements locaux soit supporté au maximum par les bénéficiaires directs, c'est-à-dire locaux; d'autre part, il se réserve de décider de l'opportunité de ces équipements et du moment de leur réalisation en les inscrivant ou non sur un programme subventionné. Enfin, il contrôle leur exécution.

En outre, la délégation de pouvoirs importants entre les mains des préfets de région et des préfets, si elle permet dans une certaine mesure une accélération des procédures et une plus grande rapidité dans les décisions, n'a, la plupart du temps, aucunement pour conséquence d'augmenter les initiatives et l'autorité des pouvoirs locaux.

Le très grave problème de l'avenir des collectivités locales, donc du visage même de notre pays, de son tempérament et de ses activités civiques constructives, reste ainsi posé plus que jamais, au moment où nous sommes et fondamentalement, dans toute son ampleur.

A mes yeux — je tiens à m'exprimer ici à titre personnel — il ne peut être résolu que par un ensemble de mesures coordonnées et complémentaires, très nettement novatrices, conjuguant les données des traditions et expériences nationales avec les enseignements des régimes étrangers que beaucoup de maires de France se sont efforcés d'étudier avec curiosité mais non sans esprit critique.

Parmi ces mesures, il en est d'abord qui doivent mettre fin aux contradictions existant entre les règles confirmées d'une bonne gestion financière des services publics et la transcendance de certains principes dits « d'intérêt public » faisant de certaines décisions de l'Etat des décisions parfaitement arbitraires. J'ai cité un exemple tout à l'heure.

Il y a ensuite une vraie réforme des finances locales allant non pas à l'encontre des mesures proposées — pour certaines d'entre elles au moins — par le Gouvernement, mais franchement au-delà: une patente, de définition simplifiée, étendue aux administrations; une contribution mobilière débarrassée de tout ce qui est fictif, relatif et sujet à injustice sociale et, en fait, remplacée par des centimes locaux additionnels à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, donc progressive — pourquoi donc ne ferait-on pas en France ce que l'on a très bien fait à l'étranger? — une contribution foncière établie non sur la valeur fictive mais sur la valeur réelle des propriétés, respectant ainsi le principe de l'imposition simultanée des employeurs, dont l'Etat, des ménages résidents et des propriétaires et aboutissant à la disparition rapide de nombre de difficultés surgissant constamment dans les opérations relatives aux biens fonciers; une tarification claire et rationnelle des services individualisables, tels ceux de l'eau et de la répurcation; le transfert aux collectivités d'une part du produit des taxes sur la consommation de l'essence; enfin, l'affectation, non partielle mais totale, aux collectivités locales du produit de la taxe sur les salaires.

Assurées de ressources normales et progressives, les collectivités locales pourraient jouer un rôle important dans la transformation et l'équipement du pays; l'Etat, de son côté, pourrait envisager sans crainte la substitution d'une subvention globale d'équipement aux multiples subventions spéciales, dont l'un des inconvénients majeurs est de multiplier les interventions ministérielles diverses sur le plan local.

Une telle réforme d'ensemble aboutirait, à terme, à une simplification certaine de notre appareil administratif, si difficile à manier, et serait déterminante dans la renaissance, si désirée et si nécessaire, de l'intérêt des citoyens pour la chose publique.

Assurées de ressources suffisantes en même temps que conscientes de la réalité de leur autonomie face à l'Etat, nombreuses seraient les communes qui envisageraient alors avec faveur leur regroupement, de manière à établir une correspondance logique entre les zones économiquement et socialement caractérisées et un indispensable support administratif élargi.

La constitution de collectivités locales plus étendues et plus structurées, nées de la volonté, des intérêts communs et de la réflexion des administrateurs locaux groupés, permettrait une gestion administrative et technique infiniment plus saine et mieux adaptée aux besoins, ainsi que le recrutement d'un personnel — actuellement si difficile à trouver — compétent, mieux payé, donc efficace.

La réforme globale et rapide des finances locales paraît ainsi être une condition nécessaire de la réalisation du V<sup>e</sup> Plan en même temps que l'inéluctable conséquence du grave état présent des finances de l'immense majorité des communes françaises.

Si elle n'intervenait pas rapidement, si, dans l'immédiat, un complément substantiel de ressources ne pouvait être accordé aux collectivités locales, non seulement les objectifs du V<sup>e</sup> Plan seraient, d'une façon générale, mis en cause, mais serait aussi certainement compromise la grande et enthousiasmante entreprise dont la finalité essentielle est, en ce siècle qui va s'achever, d'assurer la modernité de la France à l'échelle de l'Europe. (Applaudissements sur les bancs du centre démocratique, du groupe socialiste et sur divers autres bancs.)

**M. le président.** La suite du débat est renvoyée à la prochaine séance.

— 5 —

#### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;  
Suite du débat sur la déclaration du Gouvernement sur les collectivités locales.

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures quarante-cinq minutes.)

Le Chef du service de la sténographie  
de l'Assemblée nationale,

**RENÉ MASSON.**