

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983
(5^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

1^{re} Séance du Mercredi 6 Octobre 1982.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. MARTIN MALVY

1. — *Modification du statut des agglomérations nouvelles.* — Discussion d'un projet de loi (p. 5441).

M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois.

M. Alain Vivien, rapporteur pour avis de la commission des finances.

M. Rocard, ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire.

Discussion générale :

MM. Didier Julia,
Guyard,

Clément, le ministre d'Etat,
Maisonnat.

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

2. — *Ordre du jour* (p. 5452).

★ (2 f.)

PRÉSIDENCE DE M. MARTIN MALVY,
vice-président.

La séance est ouverte à onze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

MODIFICATION DU STATUT
DES AGGLOMERATIONS NOUVELLES

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi portant modification du statut des agglomérations nouvelles (n° 1006, 1103).

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

M. Alain Richard, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire, mes chers collègues, la politique française des villes nouvelles appartient à l'urbanisme d'après-guerre, caractérisé en particulier à partir de 1965 par la volonté de lutter contre le développement en « tache d'huile » d'agglomérations, dont la population ne cessait d'augmenter, d'autant qu'en 1945 la France était fort en retard par rapport aux autres grands pays européens en matière de migration vers les villes.

Pour freiner cette croissance en tache d'huile, qui avait commencé avant la guerre mais qui s'est amplifiée dans les années cinquante avec la création des grands ensembles, l'idée maîtresse a été l'instauration à la périphérie des plus grandes villes de pôles de restructuration qui, dotés d'équipements collectifs, de services et d'activités économiques, étaient destinés à devenir des unités équilibrées et non simplement des ensembles de logements dépendant du centre historique de l'agglomération.

L'une des conséquences de ce choix de création de nouveaux pôles était de lancer de grands projets d'aménagement au milieu de bourgades et de villages qui n'étaient pas en mesure de les gérer, de les financer.

Depuis le lancement de cette politique, que le Gouvernement actuel — vous le direz, monsieur le ministre d'Etat — est disposé à poursuivre dans un esprit de planification et de concertation, nombre de projets ont été modifiés, voire remis en cause.

D'abord, en affinant et en complétant les études sur lesquelles ils reposaient, on a été conduit à transformer certains schémas d'aménagement initiaux. Ensuite — et j'insiste — il a fallu réviser en baisse, au début des années 70, les prévisions concernant la croissance des agglomérations. Toutes les villes nouvelles, à des degrés divers, ont été affectées par une réévaluation importante de leurs objectifs de croissance, qui ne partait pas d'une renonciation à l'objectif même de cette politique, mais simplement de la constatation que les mouvements de population attendus, qui devaient constituer « l'aliment » de la croissance des villes nouvelles, s'étaient considérablement ralentis. Il faut savoir que, depuis l'année 1973, par exemple, le solde migratoire de l'agglomération parisienne dans son ensemble s'est inversé et que l'agglomération parisienne perd plus de population qu'elle n'en gagne. Enfin — et nous devons le reconnaître, même si nous avons, les uns et les autres, beaucoup de griefs à exprimer quant au caractère démocratique des décisions — une certaine forme de négociation s'est parfois engagée avec les collectivités locales intéressées et a pu déboucher sur la remise en cause de certains projets. Néanmoins, les gouvernements précédents avaient été conduits à opter pour des mécanismes administratifs qui dérogeaient à ce point au droit communal normal que les élus de gauche ont été très hostiles, depuis le début, à la législation particulière des villes nouvelles dont je rappellerai brièvement les principes.

Le régime juridique des villes nouvelles était fondé sur la notion de périmètre d'urbanisation. Découpée sur le territoire des communes préexistantes, une zone était prévue pour l'urbanisation future et se voyait appliquer des règles qui échappaient aux délibérations des conseils municipaux des communes-support. Quelle que soit la formule choisie, cette zone n'était pas administrée par les élus de la commune intéressée. Ou bien, dans la formule de l'ensemble urbain, la zone découpée, avant de se transformer en commune, était administrée par une délégation nommée par le Gouvernement ; ou bien — ce fut le cas le plus fréquent — elle était administrée par un collège d'élus au second degré, qui représentaient l'ensemble des communes agglomérées. Donc, que ce soit dans la structure de la communauté urbaine, qui a été choisie pour la ville nouvelle de Ville-neuve-d'Ascq, ou dans la structure du syndicat communautaire d'aménagement, qui a été choisi pour l'ensemble des autres villes nouvelles, les populations des périmètres en cours d'urbanisation progressive étaient administrées, pour la plupart des décisions de la vie quotidienne, comme pour les décisions stratégiques, par des élus qui ne les représentaient pas spécifiquement.

Dans la communauté du Vaudreuil, cette caractéristique prit les proportions d'un véritable scandale puisque, à un moment où elle était déjà peuplée de près de 10 000 habitants, cette ville n'était dotée d'aucun conseil municipal. C'est ainsi, monsieur le ministre d'Etat, que vous avez été amené à déposer, selon une procédure que je qualifierai d'expresse, un projet pour mettre fin à cette situation anormale sur laquelle vous avez déjà eu à vous pencher antérieurement. De la même façon,

dans les syndicats communautaires, le décalage entre l'autorité de décision et les électeurs était devenu difficilement acceptable dans un contexte général de démocratie et de décentralisation.

D'autre part, outre les pouvoirs déjà étendus dont il dispose en vertu de la procédure actuellement applicable aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme — pouvoirs qui furent utilisés à plein dans les villes nouvelles — l'Etat exerçait une prééminence complète dans le domaine des études et pour la mise en œuvre des opérations d'aménagement grâce à l'établissement public d'aménagement. Celui-ci constituait un organisme de l'Etat à l'intérieur duquel les agents de l'Etat disposaient du pouvoir d'impulsion principal, même si des élus figuraient dans le conseil d'administration. En outre, lorsqu'une commune-support ainsi que le syndicat communautaire manifestaient leur désaccord avec un projet d'aménagement les concernant, par exemple la création d'une zone d'aménagement concerté, le Gouvernement pouvait créer celle-ci par décret en Conseil d'Etat. Ce pouvoir, qui a été utilisé à plusieurs reprises, a évidemment servi d'élément de pression pour amener des collectivités à accepter des processus d'urbanisation qu'elles ne souhaitaient pas.

Enfin, les villes nouvelles étaient dotées d'un mode de financement spécifique, introduit progressivement par la pratique et difficile à décrire en termes simples.

D'abord, avec le système dit de différé d'amortissement, l'Etat prend à sa charge — en Ile-de-France son intervention est partiellement relayée par celle de la région — une large partie des annuités d'amortissement des dettes contractées par les syndicats pour les équipements publics nouveaux, et ce pour une durée qui est généralement de quatre ans.

Ensuite, les villes nouvelles ont droit à des subventions inscrites sur une ligne budgétaire à part dans le budget de l'Etat, de sorte que pour leurs investissements, elles obtiennent presque toujours, lorsqu'il y a une marge de choix, le pourcentage le plus favorable et dans des délais beaucoup plus brefs que les communes classiques, cette dernière caractéristique étant particulièrement relevée par les élus des communes voisines. Enfin — mais cela est moins organisé par le droit et répond davantage à des décisions politiques au coup par coup — l'Etat peut remédier par l'attribution d'une subvention d'équilibre aux déséquilibrés financiers des agglomérations nouvelles lorsque celles-ci traversent une phase critique.

Maintenant que la plupart des villes nouvelles ont atteint leur maturité, une telle administration, marquée par une séparation trop importante entre les décideurs-financiers et les électeurs, et que je n'hésiterais pas à qualifier de coloniale, n'a plus de justification. Il convient de rendre aux élus locaux la maîtrise des choix d'urbanisme de l'agglomération et a fortiori la gestion au niveau communal des services courants attendus par les habitants. C'est ce à quoi tend le projet qui nous est soumis aujourd'hui dont la complexité tient à ce que, d'un système entièrement dérogatoire au droit commun et qui s'est structuré et « étoffé » financièrement puisqu'il a fonctionné pendant douze ans, il faut passer à un régime qui se rapproche du droit commun tout en restant adapté aux nécessités de la poursuite de la croissance des villes nouvelles.

En effet, le principe directeur des dispositions sur lesquelles nous avons à nous prononcer est de rétablir l'unité communale pour la gestion des services à la population, le droit commun selon lequel les décisions relèvent des collectivités locales sans, pour autant, freiner l'arrivée de nouveaux habitants jusqu'à ce moment, qui devrait être proche, où les nouvelles communes auront achevé leur croissance. On peut dire qu'à peu près toutes les villes nouvelles organisées suivant ce système sont à même d'achever leurs opérations de croissance dans un délai de dix ans à partir du vote de cette loi. Cet appui législatif donné au développement des villes va donc lui-même dans le sens de l'harmonisation, puisque plus vite elles seront achevées, plus vite aussi elles pourront revenir au droit commun.

Il faut retenir aussi les trois autres objectifs principaux du texte.

Le premier est de renforcer la participation démocratique des habitants nouveaux des villes nouvelles : cela répond à leur souhait comme on a pu l'observer depuis une vingtaine d'années dans la plupart des zones à croissance urbaine rapide.

Deuxième objectif : contenir la croissance des dépenses en « responsabilisant » les décideurs publics quant aux conséquences fiscales des décisions d'investissement et de gestion.

Troisième objectif : établir une solidarité réelle entre l'ensemble des éléments de l'agglomération nouvelle, en associant par conséquent les communes anciennes et les villes qui ont été

les supports de la ville nouvelle et qu'il serait particulièrement préjudiciable de pousser à s'écarter de la ville nouvelle alors qu'elles sont maintenant incluses dans une agglomération équilibrée.

Pour commencer, on révisera — on fera la « toilette », dirais-je familièrement — des périmètres d'urbanisation créés en 1970-1972. Il y aura une large concertation avec les conseils municipaux. Les procédures sont prévues dans ce sens, et ce d'autant plus que le mécanisme de décision sur ce périmètre révisé nécessite une majorité qualifiée parmi les communes concernées. La commission des lois accordera au Gouvernement, qui le demande, la possibilité de prendre un décret pour réviser le périmètre d'urbanisation, à défaut de majorité positive, mais je crois que le Gouvernement exercera sans entrain ce pouvoir de contrainte. Les plus grands efforts seront faits pour que, par la concertation et la recherche d'un accord de bon sens compatible avec la poursuite de la ville nouvelle, la révision du périmètre se fasse à l'amiable entre les communes concernées. Cela me paraît donc un premier progrès.

En second lieu, le choix des institutions de gestion de la ville nouvelle marque un souci de normalisation. Ce sera la deuxième étape du retour au droit commun. Deux formules sont d'abord prévues, qui modifient la géographie des communes du secteur : soit la fusion intégrale des communes concernées par la ville nouvelle, qui peut être satisfaisante dans le cas où la ville nouvelle est concentrée sur un territoire assez limitée et donc facilement gérable en une commune unique ; soit l'organisation du périmètre d'urbanisation en une commune nouvelle en la séparant des communes d'origine. Cette seconde formule — je ne le dissimule pas — nous apparaît comme une formule d'échec par laquelle on constate le désaccord profond, la résistance complète des communes à accompagner la croissance de la ville nouvelle.

Il est possible que cette situation se présente dans une ou deux des agglomérations concernées. Il faudra le regretter mais il importe que le législateur prévienne un mécanisme d'administratif qui corresponde à cette situation.

Deux formules de coopération intercommunale pour organiser le développement sur une base d'agglomération sont prévues, ce qui porte donc à quatre le nombre des institutions possibles entre lesquelles se fera le choix des conseils municipaux. Ces deux formules donnent à la communauté ou au syndicat d'agglomération nouvelle des pouvoirs essentiels en matière d'organisation de la croissance, c'est-à-dire qu'ils récupèrent les pouvoirs des syndicats communautaires anciens en matière de définition des zones d'aménagement concerté et de création de grands équipements structurants. En revanche, la délimitation des compétences de cette communauté et de ce syndicat rend l'essentiel des compétences de gestion et même une partie des compétences d'investissement aux communes membres, ce qui évitera la concentration sur un échelon communautaire de toute une série d'attributions, concentration qui a atteint parfois des degrés un peu caricaturaux, et qui créait un écran entre les élus et la population.

Cette formule de communauté et de syndicat comporte deux éléments de choix. En effet, dans la communauté, le projet de loi prévoit pour la première fois, dans le cadre d'une instance de coopération intercommunale, la possibilité de faire élire les délégués des communes directement par la population de ces communes, et non au second degré par le conseil municipal.

Cette innovation suscite des critiques et des interrogations, comme d'ailleurs à peu près toutes les innovations. Je souligne simplement qu'elle ne représente qu'une évolution possible et choisie par les conseils municipaux parmi les modalités de coopération intercommunale. Elle s'adapte bien au terrain particulier des villes nouvelles. En effet, l'échelon intercommunal a la responsabilité de conduire, je dirai de « tirer », le développement urbain et les choix futurs de la ville nouvelle. Et il existe une volonté de participation particulièrement forte chez les habitants nouveaux qui expriment l'aspiration de définir directement, par un processus électoral original, les priorités de la ville en matière de croissance urbaine.

Par conséquent, et sans que cela puisse constituer un précédent applicable aux autres agglomérations — il appartiendra au Parlement de délibérer lorsque nous étudierons le projet relatif à la coopération intercommunale — il a paru opportun, dans le cas précis des villes nouvelles, d'ouvrir l'option d'un syndicat intercommunal de nature particulière puisque les délégués seraient élus par la population communale elle-même, et non plus par les conseils municipaux.

Une fois cette communauté ou ce syndicat mis en place, puisque dans le cas d'une commune neuve c'est le droit commun complet qui s'applique, il reste à apprécier les règles de compétences. Un débat entre le Gouvernement et la commission s'est instauré pour délimiter ces compétences communautaires, afin à la fois de permettre la croissance cohérente de la ville nouvelle et de réserver l'essentiel des prérogatives de gestion aux communes membres.

En ce qui concerne le système financier, les mécanismes spécifiques qui ont été mis en place progressivement subsistent, c'est-à-dire le différé d'amortissement, la subvention d'équilibre éventuelle et une ligne de subventions spécifiques. Toutefois, pour ce qui est de la ligne de subventions spécifiques, les villes nouvelles sont amenées à prévoir elles aussi les conséquences du passage progressif des subventions spécialisées à la dotation globale d'équipement, transition dont nous allons être amenés à délibérer dans les semaines qui viennent. Le Gouvernement a prévu, du fait que les conditions de calcul de la dotation globale d'équipement pourraient être défavorables aux villes nouvelles, en ne prenant pas en compte suffisamment leurs besoins de croissance, un mécanisme de transition qui maintient sans limite de temps le système des subventions spécifiques en ce qui concerne les villes nouvelles. On pourrait alors avoir, en application de l'article 24, des subventions spécifiques supprimées après globalisation pour les autres communes, mais maintenues pour les villes nouvelles. Je pense en particulier au domaine scolaire. Mais le Gouvernement a aussi prévu une dotation globale d'équipement adaptée aux conditions des villes nouvelles pour une durée de cinq ans.

Personne ne s'étonnera que cette durée de cinq ans provoque des inquiétudes et des réticences chez de nombreux élus des villes nouvelles. Nous y reviendrons lorsque nous examinerons l'article concerné. J'appelle simplement l'attention du Gouvernement sur le fait que l'annonce d'une réduction des concours spécifiques aux villes nouvelles risque de provoquer, par voie d'interpolation, si je puis dire, dans les prévisions budgétaires des responsables des organismes communautaires, un ralentissement de croissance pour maintenir l'équilibre financier au moment de la suppression de ce moyen particulier, ralentissement de croissance dont les effets se feraient sentir non pas à cette échéance de cinq ans, mais bien avant. Par conséquent, il appartient au Gouvernement de donner tous apaisements sur l'engagement qu'il maintiendra pour soutenir le développement financier des villes nouvelles en leur garantissant la qualité du cadre de vie.

Quant à l'établissement public d'aménagement, il demeure, et je souligne que le Gouvernement a fait un effort important de concertation avec les collectivités locales. En effet, d'une part, les conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage entre la collectivité support et l'établissement public seront révisées et, pendant la période d'application de cette convention, la collectivité locale pourra renégocier certaines clauses de la convention qui la lie à l'établissement public. Elle ne sera plus ligotée, comme elle l'était jusqu'à présent, par un système de convention-type.

D'autre part, le conseil d'administration de l'établissement public réservera d'office une majorité aux représentants des collectivités locales et, par conséquent, sur les choix essentiels, sur les choix de principe, il n'y aura plus de mainmise de l'Etat sur l'établissement public.

Ce processus de retour au droit commun et de regain d'autonomie communale qui marque l'ensemble des dispositions de ce projet de loi est donc forcément contrarié par des problèmes de complexité financière et administrative résultant de l'amas des dispositions antérieures prises au titre de la loi Boscher. Cela nécessitera la mise en place de mécanismes de transition souvent délicats, en particulier sur le plan fiscal. Nous y reviendrons, mais cet objectif reste tout de même le moteur de l'ensemble du projet de loi.

J'espère qu'au surplus M. le ministre d'Etat pourra nous indiquer que l'ensemble des décisions en matière d'urbanisme seront prises avec un souci de concertation et, après la réforme sur les compétences locales en matière d'urbanisme, que ces décisions reviendront directement à la responsabilité des élus locaux. Dans ces conditions, les villes nouvelles, qui restent selon moi un acquis positif de notre politique d'urbanisme, qui a marqué la recherche de qualité du cadre urbain, pourront poursuivre une croissance qui continue de constituer un appui à de vastes zones de banlieue jusqu'à présent, sous-équipées. Mais, je le répète, cela ne pourra se faire qu'avec un accroissement des compétences et des responsabilités directes des élus, en unifiant pour la première fois — car cela devenait

indispensable -- la responsabilité devant les nouveaux habitants et la responsabilité devant les habitants installés avant l'implantation de la ville nouvelle.

Il me reste à souligner la novation que comporte ce projet en matière de fiscalité locale. Pour la première fois, la taxe professionnelle ne sera plus votée au niveau des conseils municipaux, mais dans l'instance communautaire lorsqu'il y a eu choix de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle. Cette formule soulève évidemment de nombreux problèmes d'application sur lesquels nous délibérerons au moment de la discussion des articles. Elle peut poser des questions de transition très délicates à certaines communes, et j'appelle tout particulièrement votre attention sur ce point, monsieur le ministre d'Etat. Je crois toutefois — sans que cela puisse constituer un précédent, car nous venons de faire une réforme de la taxe professionnelle qui, de l'avis du ministre chargé du budget, est une réforme d'effet durable, et nous ne devons pas organiser une instabilité permanente des règles de calcul et de vote de la taxe professionnelle — je crois, disais-je, que cette formule de renvoi de la taxe professionnelle à l'échelon communautaire, dont les inconvénients passagers peuvent être compensés, est le garant du maintien du dynamisme et du souci de croissance des activités. Cette faculté donnée à l'instance qui définit les choix d'urbanisme est à mon sens un élément d'équilibre nouveau des villes nouvelles.

Tout comme la commission des finances, dont le rapporteur s'exprimera après moi, la commission des lois est soucieuse d'assurer un équilibre et une bonne transition pour l'application de ces mesures. Malgré son souci traditionnel de respecter l'autonomie des collectivités locales, elle a considéré que cette formule pouvait se justifier dans la mesure où elle garantit la qualité de croissance des villes nouvelles. C'est la raison pour laquelle la commission des lois, qui vous proposera un grand nombre d'amendements dont nous délibérerons cet après-midi, demande à l'Assemblée d'adopter l'ensemble de ce projet de loi. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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

M. Alain Vivien, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, dans l'histoire des villes nouvelles, on relève probablement davantage de zones d'ombre que de points positifs.

Pourtant, la législation française est loin d'être la première chronologiquement dans les pays européens. En Grande-Bretagne, par exemple, la notion et la réalité des villes nouvelles sont connues depuis le lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Au moment où le Parlement français votait, en 1970, la loi Boscher, certaines villes nouvelles anglaises étaient déjà achevées.

La loi Boscher, paradoxalement, n'a pas su tirer les leçons des expériences étrangères. Aussi bien, elle n'a pu fournir un cadre satisfaisant à la réalisation d'agglomérations nouvelles dont l'aménagement s'est poursuivi selon un calendrier, un rythme et avec des options pratiques d'adaptation extrêmement différents selon les situations.

Les communes situées dans les agglomérations nouvelles ont été ainsi amenées souvent à pallier les lacunes de la loi Boscher en mettant pragmatiquement au point des formules originales de coopération dans la vie communautaire, telles que les accords de gestion sur les équipements, réservant aux décisions sur les équipements de caractère réellement communautaire, la procédure d'examen par les organes délibérants des syndicats communautaires d'aménagement et laissant les communes membres maîtresses de la réalisation des équipements qui les intéressaient exclusivement.

Le projet de loi qui nous est soumis a pour ambition de régler les difficultés apparues et de mener à bonne fin les opérations de ville nouvelle dans des conditions qui en favoriseraient la traduction dans les budgets et assurent une gestion plus démocratique des affaires locales.

En particulier, le projet traite des difficultés nées de la partition des communes incluses dans le périmètre des villes nouvelles en deux territoires — dans la zone d'agglomération nouvelle et hors zone d'agglomération nouvelle — et de sa conséquence fiscale, à savoir l'existence pour chacune de ces zones d'un régime d'imposition locale différent. Il est proposé de redéfinir les périmètres d'agglomération nouvelle de manière à rassembler les quartiers en ville nouvelle, par unité communale, et cela par une démarche à la fois largement concertée

et chronologiquement échancée puisque, après le renouvellement des conseils municipaux, neuf mois devront suffire pour établir les périmètres définitifs.

A ce propos, il serait souhaitable que le Gouvernement apporte des précisions sur le sort fait aux communes qui, disposant avant l'institution des villes nouvelles d'un plan d'urbanisation, ont été intégrées et ont participé à l'aménagement d'une agglomération nouvelle, mais se trouvent aujourd'hui, en définitive, sans solution de continuité dans le tissu urbain et placées à l'écart des flux principaux de circulation et d'échange que le développement de l'agglomération a fait naître. Tel est le cas, dans le syndicat communautaire d'aménagement du grand Melun, de la commune du Mée-sur-Seine. Le rapporteur pour avis souhaiterait connaître l'avis du Gouvernement sur ce point.

Le texte donne aux agglomérations nouvelles trois possibilités de regroupement.

Première solution : la fusion de l'ensemble des communes comprises dans le nouveau périmètre délimité dans une commune unique. Cette fusion sera décidée dans le respect des règles de procédure énoncées aux articles L. 112-19 et L. 112-20 du code des communes et R. 112-17 et suivants du même code, c'est-à-dire déclenchement d'une procédure à l'initiative des collectivités ou du représentant de l'Etat, constitution d'une commission syndicale ad hoc, avis des conseils municipaux et généraux intéressés.

Deuxième solution : la communauté d'agglomération nouvelle au sein de laquelle les communes et leurs conseils municipaux subsistent, mais dont un comité d'agglomération nouvelle élu au suffrage universel assure la gestion des intérêts communs.

Troisième solution : le syndicat d'agglomération nouvelle dont l'organe délibérant est élu au second degré par les conseils municipaux.

Le rapporteur pour avis souhaite appeler l'attention du Gouvernement sur les défauts de ces systèmes électoraux, d'ailleurs exactement symétriques. La communauté d'agglomération nouvelle a l'avantage d'être dirigée par un comité élu au suffrage universel. Mais qu'advient-il si ce comité entre en conflit avec les conseils municipaux des communes incluses dans le périmètre ? Il y a là risque d'un conflit de légitimité que la répartition des compétences ne peut entièrement pallier. Le syndicat d'agglomération nouvelle échappe à cet inconvénient mais, par la formule de l'élection au second degré, s'éloigne un peu du corps électoral. Il n'est, en réalité, qu'une solution classique, quoique adaptée aux villes nouvelles, des formules déjà connues du syndicalisme intercommunal.

Dans un projet qui marque la volonté du Gouvernement de revenir autant que possible au droit commun de l'administration communale pour la gestion des villes nouvelles, la section V définit un régime transitoire permettant d'assurer la rentrée de ces villes dans le régime financier de droit commun, et évitant à terme toute rupture de ressources pour chacun des partenaires de la ville nouvelle : communes, syndicats communautaires ou communautés.

L'article 16 du projet de loi rend applicables au budget de la communauté ou du syndicat les règles relatives à l'exécution du budget communal. Toutefois, il subordonne l'inscription, en recettes de ce budget, de la dotation en capital prévue à l'article 24-1^{er}, à la conclusion préalable de la convention visée au même article, qui constate les besoins auxquels il s'agit de faire face.

L'article 17 prévoit que les communes recouvrent intégralement les ressources fiscales tirées de la taxe d'habitation, des taxes foncières et des autres droits et taxes locaux, sauf la taxe professionnelle qui est affectée en propre à la communauté ou au syndicat. Etant donné l'importance respective des produits de ces diverses taxes, on peut dire qu'environ la moitié des recettes de fiscalité locale retourne aux communes.

Selon l'article 18, la taxe professionnelle perçue par le syndicat ou la communauté est soumise aux dispositions du droit commun. Je pense notamment aux mécanismes de péréquation départementale et nationale visés par les articles 1648 A et 1648 B du code général des impôts, à la liaison établie par l'article 1636 B du même code entre la variation du taux de la taxe professionnelle et celle des taux des trois autres grandes taxes locales et, enfin, au plafonnement de la progression des taux de taxe professionnelle, par référence au taux moyen constaté l'année précédente dans les communes au niveau national.

L'article 19 permet, par dérogation au mécanisme général posé dans l'article 18, le déplaçonnement des taux de taxe professionnelle au profit des communautés ou des syndicats dont les ressources propres ne leur permettraient pas d'assurer la charge de leurs dettes.

L'article 20 fixe les modalités particulières de calcul du potentiel fiscal de la communauté ou du syndicat de l'agglomération nouvelle pour l'application des mécanismes de péréquation nationale et départementale de la taxe professionnelle.

L'article 21 permet aux communes, d'une part, et aux syndicats et communautés d'agglomération nouvelle, d'autre part, d'appliquer, chacun pour la fiscalité qu'il perçoit, la procédure d'intégration fiscale progressive prévue par l'article 1638 du code général des impôts, afin de réduire les disparités d'imposition existant entre les zones antérieurement situées dans l'agglomération nouvelle et les zones classées hors de son territoire.

L'article 22 pose le principe d'un reversement facultatif de la taxe professionnelle aux communes en fonction, notamment, de la dette restant à leur charge.

L'article 23 prévoit, avec les adaptations nécessaires, en particulier pour la détermination du potentiel fiscal, le retour des communes de l'agglomération nouvelle au droit commun de la dotation globale de fonctionnement.

L'article 24 reconduit partiellement, pour les concours en capital, la distinction établie par le droit en vigueur entre les dotations en capital proprement dites de l'Etat et les subventions d'équipement individualisées consenties par l'Etat, les régions et les départements. En outre, le texte prévoit le maintien pour une durée maximale de cinq ans d'une dotation spécifique d'équipement versée par l'Etat aux communes et groupements pour leur permettre de faire face à leur programme de développement. A l'expiration de cette période transitoire, ce sera le régime de droit commun de la dotation globale d'équipement qui s'appliquera.

Telles qu'elles se présentent actuellement, les dispositions de la section V donnent globalement satisfaction à la commission des finances.

Cependant, celle-ci a souhaité appeler l'attention du Gouvernement sur la nécessité de plusieurs aménagements.

Premièrement, il convient d'étaler sur une période assez longue, si les collectivités le souhaitent, l'harmonisation des taux d'imposition respectivement applicables aux parties en Z. A. N. et hors Z. A. N. La commission a accepté un amendement permettant une possibilité d'étalement sur dix ans.

Deuxièmement, il convient de garantir aux communes membres ayant consenti un effort d'investissement important, dont profitera l'ensemble de l'agglomération nouvelle, des ressources suffisantes pour qu'elles puissent faire face aux dettes qu'elles ont contractées à cette fin, et donc de leur assurer une partie du produit de la taxe professionnelle à due concurrence.

L'institution d'un précompte a paru la procédure la plus adaptée dans la mesure où elle consacre le caractère prioritaire de la prise en charge de la dette.

Troisièmement, afin de garantir des ressources stables aux communes, il serait bon d'assujettir la délibération relative au reversement de la taxe professionnelle à la majorité qualifiée et de prévoir, si cette majorité ne peut être obtenue, un barème légal de substitution pour le calcul du reversement.

Quatrièmement, le développement des villes nouvelles pouvant entraîner pour celles-ci des charges inévitables, se traduisant en dépenses obligatoires plus importantes que le seul service de la dette, il est proposé de permettre au comité ou au syndicat d'agglomération nouvelle de dépasser les plafonnements imposés à la progression de la taxe professionnelle dans la stricte mesure nécessaire au financement de ces dépenses obligatoires.

Cinquièmement, l'application pour la détermination de la part du potentiel fiscal correspondant à la taxe professionnelle d'un critère de répartition arithmétique selon la population ne me paraît pas tenir suffisamment compte des diverses réalités locales.

Sixièmement, le projet de loi témoigne d'un réalisme certain à la fois en maintenant le principe d'une dotation spécifique d'équipement des agglomérations nouvelles et en consacrant l'échelonnement dans le temps des actes constatant la fin des opérations d'aménagement de ces agglomérations.

Dès lors, la commission des finances s'étonne de ce que, par l'article 24, troisième alinéa du projet de loi, il soit imposé une date-butoir uniforme pour la fin de la période d'application du régime spécifique de dotation, alors que nul n'ignore que le poids des équipements réalisés ou en voie de réalisation et sa traduction financière sont extrêmement variables selon les agglomérations nouvelles, en raison des grandes différences existant entre les dates de démarrage et le rythme de réalisation des opérations d'aménagement.

Le rapporteur avait d'ailleurs envisagé une solution juridique plus adaptée à la diversité des situations. Aux termes d'un amendement qu'il avait proposé, la date à laquelle le régime des dotations spécifiques aurait pris fin aurait été déterminée par décret en fonction de l'état d'achèvement des équipements collectifs de l'agglomération nouvelle et à l'issue du processus aboutissant à la signature de la convention visée au 1^{er} de l'article 24. Dans son esprit, cet amendement aurait permis aussi bien de mettre plus rapidement en terme à ce régime particulier pour les agglomérations en bonne voie d'achèvement que de prolonger sa durée d'application dans des agglomérations où la réalisation des programmes d'aménagement est nettement moins avancée.

Bien que l'irrecevabilité tirée de l'article 40 de la Constitution ait pu être invoquée à l'encontre de cet amendement, le rapporteur ne peut que relever l'intérêt qu'a suscité sa suggestion auprès des membres de la commission des finances. Ceux-ci, quelle que soit leur appartenance politique, lui ont d'ailleurs suggéré de demander au Gouvernement s'il accepterait de déposer un amendement rejoignant ses propres préoccupations, de manière à éviter qu'une question importante ne soit écartée par le simple jeu des règles de procédure.

Sans que la lettre du texte donne sur ce point une certitude, son esprit général paraît être plus d'apurer le passé selon des principes clairs que de définir pour le futur un statut renoué des agglomérations nouvelles. Cette demande répond au souci évident qu'a le Gouvernement de mener à bonne fin des opérations d'urbanisation engagées dans d'autres conditions démographiques et urbanistiques que celles que nous connaissons aujourd'hui.

Nous restons cependant convaincus que la notion de ville nouvelle n'appartient pas seulement à l'histoire de l'urbanisme et qu'il peut être opportun de favoriser l'aménagement équilibré des zones péri-urbaines ou simplement l'extension ordonnée d'une agglomération existante en maintenant un régime juridique spécifique.

Sur ce point, un débat s'est d'ailleurs instauré au sein de la commission des finances. Bien que la saisine de celle-ci ait été limitée à la section V du projet de loi, il a paru utile à ses membres que le Gouvernement donne en séance publique des précisions supplémentaires sur les procédures et les échéances d'application du régime de droit commun aux communes faisant partie des agglomérations nouvelles. Une interprétation plus claire des articles 25 et 26 du projet de loi a été jugée souhaitable, de telle sorte qu'il ressorte bien du texte et des délibérations gouvernementales, premièrement, que l'achèvement de l'agglomération nouvelle, une fois reconnu par décret, rendra à la ou aux communes incluses leurs règles de fonctionnement selon le droit commun dans le respect de la loi de décentralisation; deuxièmement, que les ressources provenant de la taxe professionnelle réservées aux communautés ou aux syndicats d'agglomération nouvelle feront bien également retour aux communes, à charge pour elles d'élaborer un syndicalisme intercommunal classique pour la gestion de leurs équipements communs et de leurs dettes communes.

Au bénéfice de ces observations, monsieur le ministre d'Etat, la commission des finances a émis un avis favorable au projet de loi que vous nous soumettez. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire.

M. Michel Rocard, ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, permettez-moi, pour commencer, d'évoquer un souvenir personnel. Lorsqu'il y a douze ans nous débâtons de la loi Boscher dans cette maison dont je faisais partie comme quelque députés présents aujourd'hui en séance, mon intérêt pour la question des villes nouvelles était déjà considérable. Soulignant les insuffisances de ce texte, les difficultés qu'il soulèverait et que nous sommes conduits à régler aujourd'hui, j'avais proposé neuf amendements dont un et demi fut accepté. Mon concilier juridique pour ce travail, faiblement législateur mais tout à fait passionnant, était déjà le talentueux juriste nommé Alain Richard. C'est vous dire que nous sommes en terrain connu et que j'éprouve une vive satisfaction à contribuer maintenant à l'amélioration d'une situation juridique insatisfaisante, dans une parfaite continuité de réflexion avec les analyses que j'avais alors présentées.

La loi du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions annonçait une réforme du statut des villes nouvelles. Celle-ci vient à son heure. Il s'agit,

je tiens à le souligner, d'une réforme du statut des villes nouvelles et non d'un abandon de cette politique, bien au contraire. Les villes nouvelles sont, en effet, un exemple de planification urbaine au moment où la France redécouvre les vertus d'une planification démocratique. Elles constituent un facteur de développement dans l'aménagement du territoire, un lieu d'expérience en matière d'urbanisme et d'architecture ainsi qu'en matière d'insertion et d'expérimentation sociale.

Les neuf villes nouvelles françaises abritent aujourd'hui près de 800 000 personnes et ont été entreprises voici une quinzaine d'années afin de canaliser la croissance des grandes métropoles — singulièrement de l'agglomération parisienne — et de l'orienter vers des sites prioritaires, choisis à cet effet et destinés à devenir des centres équilibrés, offrant sur place le logement mais aussi l'emploi et les équipements. Malgré une réduction sensible des perspectives démographiques qui ont été à l'origine de cette politique — MM. les rapporteurs y ont fait allusion — celle-ci reste l'un des aspects prioritaires de la planification territoriale française. Aussi suis-je à cette tribune en ma qualité de ministre chargé de l'aménagement du territoire. Cette exigence a été rappelée dans le Plan intérimaire avec plusieurs orientations nouvelles : plus grande démocratisation, accent sur la solidarité et l'expérimentation sociale, accroissement du niveau de l'emploi.

En effet, le rôle des villes nouvelles ne consiste pas seulement à accueillir une part très importante de la construction de logements neufs, et notamment de logements sociaux, grâce à l'ampleur des réserves foncières que l'Etat a pu y constituer. Elles sont aussi le lieu d'une expérimentation de nouveaux modes de participation des habitants à la vie locale et de nouveaux modes de coopération intercommunale ; elles contribuent ainsi aux changements sociaux en cours. Par ailleurs la réforme de leur statut, sur laquelle je reviendrai, met l'accent sur la démocratisation de leur gestion et sur la poursuite de leur réalisation dans le cadre d'accords contractuels entre l'Etat et les collectivités concernées : communes, département, région. A cet égard, cette réforme présente un caractère intéressant pour la mise en œuvre d'une planification démocratique.

Ayant visité, dès avant mon mandat et depuis que j'exerce mes responsabilités ministérielles, toutes les villes nouvelles, je puis confirmer le dynamisme, la vitalité, l'aptitude à l'innovation, la chaleur dans la vie démocratique et associative, mais aussi le dynamisme technologique dans la production qui sont leurs caractéristiques communes. C'est bien pourquoi nous voulons donner à la croissance des villes nouvelles un cadre législatif qui en permette le meilleur équilibre.

Outre l'intérêt qu'elles présentent au regard de la planification, les villes nouvelles françaises forment aussi un maillon essentiel du dispositif d'aménagement du territoire. Zones d'accueil privilégiées du desserrement industriel des grandes villes, la qualité de leurs équipements favorise une expansion devenue relativement limitée et contribue à promouvoir une modernisation des entreprises.

Bien entendu le bilan provisoire que l'on peut tenter de tirer de l'expérience française en matière de villes nouvelles ne saurait être entièrement positif.

Comme je l'avais souligné bien avant la loi Boscher, la maîtrise urbanistique — par seulement foncière — aurait été probablement mieux assurée si les implantations choisies avaient été un peu plus éloignées des villes mères, notamment dans l'agglomération parisienne. Certes, cette remarque est purement rétrospective, mais elle montre que les difficultés présentes tiennent au choix initial.

La maîtrise de la croissance urbaine a été d'abord une affaire d'Etat et, dans une large mesure, un enjeu régional. En revanche, les villes nouvelles ne répondent pas directement aux aspirations et aux intérêts des populations locales et de leurs élus, qui se vident imposés la charge écrasante d'accueillir un afflux extrêmement rapide de population nouvelle. Cette contrainte est le prix de leur solidarité avec l'ensemble de la région et la justification des aides exceptionnelles dont les villes nouvelles bénéficient. Cependant, cet afflux brutal a parfois été perçu comme une véritable colonisation.

Il est désormais urgent de démocratiser le statut des villes nouvelles et de donner à leurs habitants, anciens et nouveaux, le rôle qui leur revient dans la poursuite de la réalisation de leur ville. Sans subordonner les objectifs nationaux aux intérêts locaux, la réforme du statut des villes nouvelles favorisera un dialogue débouchant sur la fixation contractuelle des impératifs des uns et des autres et sur les contreparties dont ils s'accompagnent.

En effet, pour réaliser les villes nouvelles, il a fallu imaginer une organisation intercommunale spécifique. Chaque ville nouvelle concerne un certain nombre de communes, nombre parfois élevé puisque Marne-la-Vallée ou L'Isle-d'Abeau, par exemple, comprennent plus de vingt communes. Il est évident que des opérations d'une telle ampleur, appelées à se réaliser sur deux décennies, devaient bénéficier d'un support local suffisamment fort pour en assurer la responsabilité, sans pour autant faire peser les charges et les risques de ces opérations sur la rare population préexistante.

Tel fut l'objet de la loi du 10 juillet 1970, dite loi Boscher, qui se caractérise par une coopération intercommunale renforcée. Ainsi, afin de mener à bien les urbanisations nouvelles, soixante-cinq communes choisirent de se regrouper en neuf syndicats communautaires d'aménagement. A ces communes s'en ajoutent d'autres qui sont territorialement concernées sans faire cependant l'objet d'un regroupement particulier.

Si la loi de 1970 a permis, souvent avec efficacité, le démarrage des opérations, il s'est avéré qu'elle comportait de graves défauts que nous avions d'ailleurs souvent soulignés. Les évolutions intervenues depuis douze ans l'ont rendue inadaptée, générant à la longue des inégalités de moins en moins admissibles.

Il faut d'abord souligner que, peut-être en raison de la façon autoritaire dont le texte de 1970 fut imposé aux collectivités locales, le développement des pratiques communautaires — qui justifiait le transfert de la plupart des prérogatives communales au profit de l'instance d'agglomération — n'a pas toujours, loin de là, revêtu la forme attendue. Au-delà des premières années de développement des villes nouvelles, la distinction tranchée, voulue par la loi, entre les responsabilités et la fiscalité unique dans l'agglomération nouvelle et celles à caractère résiduel des villes et villages préexistants a suscité une division dans chaque commune. Les disparités fiscales entre la partie communale en zone d'agglomération nouvelle et la partie hors zone d'agglomération nouvelle, qui s'accompagnent parfois de différences tarifaires dans les services rendus à la population, sont aujourd'hui injustifiables.

Cependant, les défauts majeurs du régime de la loi de 1970 concernent les relations entre les communes et le syndicat communautaire qui les fédère. Diverses causes de difficultés sont à souligner :

Le chevauchement de l'exercice des compétences respectives du syndicat communautaire et des communes ;

La disjonction des responsabilités politiques et financières, d'où il résulte que certains habitants d'une même commune peuvent y être électeurs sans y être contribuables ;

La rigidité d'un dispositif législatif qui ne permet pas, sauf à recourir à des procédures lourdes pouvant conduire à des blocages, de procéder aux ajustements qui se révèlent nécessaires pour une bonne adaptation de la structure communautaire au développement particulier de chaque ville nouvelle.

Certains peuvent être tentés, à partir d'une approche rapide de problèmes qui sont à nuancer fortement d'une ville nouvelle à une autre — car chacune a son identité — et en tirant argument de ces difficultés, de préconiser un retour immédiat au droit commun, celui de l'autonomie communale. Il faut assurément prendre largement en compte la préoccupation de remettre en honneur le pouvoir communal, mais il a paru au Gouvernement tout à fait nécessaire de concilier cette autonomie communale avec les exigences d'un pouvoir d'agglomération tenant compte de la spécificité des villes nouvelles.

A cet égard, un écueil majeur doit être évité, celui qui consisterait à nier les acquis communautaires et à permettre ainsi l'éclatement des syndicats communautaires entre les différentes communes dont le territoire est partiellement ou totalement inclus dans les agglomérations nouvelles. J'ai déjà souligné l'évidente nécessité de structures intercommunales fortes, seules adaptées à la nature et à l'ampleur des opérations d'aménagement de villes nouvelles. Un éclatement ferait disparaître l'un des moyens les plus efficaces de leur développement en brisant l'unité financière de l'agglomération. Ainsi, telle commune ayant sur son territoire le centre commercial ou la zone d'activité aurait la meilleure part de la ressource fiscale, tandis que telle autre à caractère résidentiel en serait dépourvue.

Une deuxième erreur consisterait à promouvoir un moule juridique figé et contraignant, alors même que chaque ville nouvelle possède un rythme d'évolution qui lui est propre et que nous nous trouvons, en fait, face à une extrême diversité des situations locales. Il apparaît donc nécessaire de maintenir des possibilités souples et variées d'adaptation aux nouvelles situations induites par l'évolution physique des villes et la croissance très rapide des populations.

Après dix ans de mise en œuvre, une réforme du statut des agglomérations nouvelles est donc nécessaire. Elle est souhaitée par les élus de toute tendance, qui eurent parfois à se plaindre à juste titre du caractère insuffisamment démocratique de ce statut.

Un premier pas vers cette réforme a déjà été accompli lors de la transformation de l'ensemble urbain du Vaudreuil en commune de plein exercice par la loi du 23 septembre 1981. C'est d'ailleurs le premier texte législatif que j'ai eu l'honneur de présenter devant cette assemblée en ma qualité de ministre. Ainsi que je l'avais indiqué aux représentants du Vaudreuil, j'y voyais un symbole annonciateur de l'intérêt que mon département et moi-même portons à la politique des villes nouvelles.

Aujourd'hui, le Gouvernement propose d'abroger la loi de 1970 et de la remplacer par le texte qui vous est présenté. Ce projet de loi que le Gouvernement soumet au vote de l'Assemblée est organisé autour de quatre principes, auxquels je m'en tiendrai dans cette première intervention, me réservant de répondre aux remarques plus précises des rapporteurs au terme de la discussion générale.

Premier principe : la révision du périmètre des agglomérations nouvelles et des limites communales.

Tout en voulant éviter le risque de démantèlement des agglomérations existantes — je viens de la rappeler avec force — il est nécessaire d'adapter les limites territoriales de l'agglomération nouvelle et des communes qui en sont membres aux caractéristiques de l'urbanisation en cours, qu'il s'agisse des quartiers existants ou de ceux qu'il est prévu de développer dans l'avenir. L'agglomération qui résulte de ces modifications de périmètre ne comportera alors qu'une ou plusieurs communes incluses en totalité dans l'agglomération nouvelle.

Deuxième principe : la démocratisation du régime des villes nouvelles.

Plusieurs formules sont offertes au choix des électeurs et des élus. La loi rend possible la création d'une commune unique soit par fusion des communes membres de l'agglomération nouvelle, soit par transformation de l'ensemble des parties des communes situées dans la zone d'agglomération nouvelle, au sens de la loi de 1970.

Deux formes de groupement intercommunal sont aussi offertes au choix des élus : la communauté d'agglomération nouvelle, dont le conseil sera composé de délégués élus au suffrage universel direct, et le syndicat d'agglomération nouvelle, administré par un comité composé de membres élus par les conseils municipaux des communes membres.

Enfin, conformément à l'esprit de la décentralisation et à notre volonté de démocratisation, la prépondérance des représentants des communes, des départements et des régions sera désormais assurée au sein des conseils d'administration des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles.

Troisième principe : l'adaptation des compétences et des ressources au bon niveau.

La nécessité de concilier l'exigence de l'autonomie communale avec le maintien d'un support de développement unique au niveau de l'ensemble de l'agglomération reste une des difficultés majeures de la réforme.

Les formes juridiques offertes actuellement pour la coopération intercommunale, telles que le SIVOM — syndicat intercommunal à vocation multiple — ou la communauté urbaine, ne sont pas adaptées au cas des agglomérations nouvelles. En effet, le type de fiscalité et la nature de la coopération intercommunale visés par ces regroupements de communes sont incompatibles avec les opérations d'aménagement de villes nouvelles. L'ampleur et le rythme du développement de ces agglomérations qui ignorent les frontières communales nécessitent d'innover en tenant compte de l'expérience de l'application de la loi de 1970.

Le Gouvernement propose donc de rétablir l'unité territoriale des communes, de leur laisser la pleine compétence pour la fiscalité des ménages et pour le foncier bâti, ainsi que la pleine compétence de gestion des équipements communaux. En revanche, il propose de confier au niveau de l'agglomération les responsabilités des communes en matière de planification et d'urbanisme, ainsi qu'en matière d'équipements liés aux urbanisations nouvelles, et de lui donner les ressources nécessaires à la poursuite de l'urbanisation et à la maîtrise des investissements dans la ville nouvelle par la taxe professionnelle et les aides de l'Etat.

Pour simple qu'il soit dans son expression, ce principe ne l'est en rien dans son application, et nous aurons, mesdames et messieurs les députés, quelques échanges sévères quand nous discuterons du détail.

Quatrième principe : un régime financier transitoire et contractuel.

Des opérations d'intérêt national de cette ampleur et de cette durée ne peuvent être conduites sans l'assurance de l'aide de l'Etat, voire des régions et des départements concernés. Cela va de soi et le Gouvernement en est conscient. Les dotations en capital de l'Etat et l'individualisation des subventions d'équipement seront donc maintenues. Enfin, un régime spécifique et transitoire de dotation globalisée sera mis en place.

Ces aides de l'Etat seront désormais attribuées dans un cadre contractuel définissant les engagements réciproques de l'Etat et des partenaires locaux. Je renvoie à ma réponse aux intervenants dans la discussion générale et aux rapporteurs la petite controverse qui est née sur les délais comme sur d'autres aspects des modalités d'application du projet.

Tels sont, mesdames et messieurs les députés, pour en rester à l'essentiel, les principes qui ont conduit l'élaboration de cette réforme, dont le Gouvernement souhaite l'adoption au cours de cette session. En effet, elle doit pouvoir être connue avant les prochaines élections municipales afin que son processus d'application débute aussitôt après et que les élections de 1983 permettent aux habitants des villes nouvelles de se prononcer en toute clarté et d'être enfin des citoyens municipaux à part entière.

Une réforme de statut peut n'être qu'une coquille vide si les élus et la population des villes nouvelles ne s'en saisissent pas. Nous connaissons le dynamisme et la réceptivité à l'innovation des élus comme des habitants des villes nouvelles — je le soulignais tout à l'heure. C'est un atout pour leur avenir.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement leur fait confiance pour prendre en main, ensemble, le développement et l'animation de leurs cités. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Didier Julia.

M. Didier Julia. Monsieur le ministre d'Etat, le projet de loi que vous nous présentez portant modification du statut des agglomérations nouvelles se trouve en fait écartelé entre deux exigences contradictoires.

La première, c'est le retour au droit commun, en s'efforçant de renforcer les structures des communes. La seconde, c'est le maintien d'une structure forte pour les villes nouvelles.

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. C'est vrai !

M. Didier Julia. Il en résulte un certain nombre de difficultés que j'évoquerai brièvement.

En ce qui concerne la première étape, à savoir la définition du périmètre d'urbanisation, chaque commune aura deux possibilités : soit être totalement englobée dans la ville nouvelle, soit quitter la ville et abandonner la portion de son territoire qui se trouve urbanisée, cette portion se trouvant rattachée à une autre commune qui accepte ou étant érigée en une nouvelle commune.

Il y a là un mécanisme malgré tout coercitif, qui va à l'encontre de la volonté des communes dans la mesure où elles ont le choix entre tout ou rien et qu'il n'y a pas de nuance, de modalité intermédiaire entre le fait d'être englobées dans la ville nouvelle et celui d'en sortir.

La deuxième difficulté qui apparaît est d'ordre fiscal. Vous avez naturellement le but de rapprocher les habitants de la nouvelle zone d'agglomération de leur commune d'origine, celle-ci ayant la compétence de gestion pour tous les équipements situés sur son territoire — piscines, écoles, etc. Elle aura simplement le pouvoir de lever l'impôt sur les ménages, vous l'avez dit. Mais je n'ai eu connaissance d'aucune étude qui donne l'assurance que la masse de l'impôt sur les ménages permettra de gérer les investissements qui lui sont légués par le syndicat communautaire.

Par ailleurs, le syndicat communautaire devenu syndicat d'agglomération nouvelle gardera les déclarations d'investissement, qu'il s'agisse de logement, d'urbanisme, de permis de construire, de P. O. S., de Z. A. C., de transports, avec un simple mécanisme d'avis préalable à la commune, celle-ci héritant ensuite, le cas échéant, d'investissements qu'elle n'a pas souhaités.

Le syndicat d'agglomération nouvelle disposera de la taxe professionnelle. Faute de amulation et d'étude sérieuse sur les revenus de cette taxe, on court le risque d'avoir de graves sous-équilibres, aussi bien pour la commune qui sera appelée

à gérer les investissements une fois réalisés que pour les syndicats d'agglomération nouvelle qui devront faire face aux remboursements d'emprunt afférents aux investissements qui auront été décidés.

En d'autres termes, bien que nous ayons encore à examiner en détail la répartition de la fiscalité, je crains que, sur le terrain, des difficultés notables ne surgissent au moment de l'application.

Il aurait été simple, me semble-t-il, de prévoir une feuille d'impôt unique avec la part communale et la part du syndicat, qui aurait permis d'évaluer les dépenses et ensuite de répartir les recettes en fonction des dépenses globales une fois celles-ci définies, comme la chose se pratique à l'heure actuelle.

Enfin, en ce qui concerne le remplacement du syndicat communautaire, trois possibilités sont prévues. La première est la transformation en commune unique — à ma connaissance, aucune ville nouvelle ne va la choisir. La deuxième est le syndicat d'agglomération nouvelle, avec les délégations de conseillers municipaux à proportion de leur population. La troisième possibilité est la communauté urbaine élue au suffrage universel.

Cette formule, qui pose peut-être un problème de constitutionnalité, est bâtarde. En effet, on doit s'inscrire soit dans la logique de la fusion, soit dans celle de la coopération entre communes. Cette formule intermédiaire est donc étrange. Je veux bien que, pour le plaisir, on la garde, mais je ne vois pas comment elle pourra trouver une application dans la réalité.

Je remarque, pour terminer, que le projet de loi prévoit qu'on ne créera plus de villes nouvelles, sauf dans le secteur est de Marne-la-Vallée, au sud de la ligne desservie par le R.E.R., qui offre des infrastructures qui permettent le développement d'une urbanisation.

A l'échelon de la région Ile-de-France, particulièrement soucieuse de maintenir les zones naturelles d'équilibre, les zones agricoles, de sauvegarder une qualité de vie générale, il nous paraît important de garder cette possibilité d'extension de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée.

Il est certain qu'actuellement il existe des difficultés dans le secteur de la construction, qui sont la conséquence des mesures économiques générales et de la loi Quilliot; il n'en demeure pas moins que les jeunes ménages ne trouvent pas de logement. D'ici à trois ou quatre ans, une crise aiguë du logement sévira en région parisienne. Cette crise est probable du fait de ce qu'on appelle en terme technique « la décohabitation », en particulier du fait que les jeunes ménages veulent quitter les logements vétustes et insalubres de la petite couronne et recherchent un autre secteur d'habitation.

Je me félicite donc que, si vous avez décidé d'arrêter la politique de création de villes nouvelles, vous ayez gardé la possibilité de développer la ville nouvelle de Marne-la-Vallée afin de profiter des équipements actuels, qui sont considérables, et en particulier du métro express régional.

Telles sont les réserves et les observations que je voulais vous présenter, monsieur le ministre d'Etat. Elle ne reflètent pas une critique globale et systématique de votre projet. Elles veulent mettre l'accent sur certaines difficultés de la mise en pratique des dispositions de votre texte.

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

M. Jacques Guyard. Mesdames, messieurs, le statut des villes nouvelles que nous propose le Gouvernement règle le problème le plus irritant que subissaient depuis 1970 les habitants et les élus de nos agglomérations : l'absence de démocratie.

La démocratie et le contrôle des élus supposent un partage clair des responsabilités. En ville nouvelle, les institutions se superposent à plaisir. Dans la plupart, en effet, on trouve la commune et son conseil municipal, d'anciens syndicats intercommunaux qui gèrent des services importants, le syndicat communautaire d'aménagement, l'établissement public d'aménagement. Les territoires ne coïncident pas, la répartition des compétences est assez floue. A l'intérieur d'une même commune, les services ne sont pas gérés par les mêmes équipes, les impôts varient et ne sont pas votés par les mêmes instances.

Cette confusion des genres n'est pas innocente. Elle laisse les pouvoirs de décision essentiels aux élus au second degré, et surtout aux aménageurs des établissements publics, eux-mêmes étroitement soumis à l'Etat, et plus encore parfois à la pression du marché de l'immobilier et des travaux publics.

En 1970, quand a été votée la loi Boscher, on pouvait tenter de défendre ce système à étages...

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Je l'avais combattu à l'époque!

M. Jacques Guyard. ... en soulignant que les zones à urbaniser n'avaient pas d'habitants, que les habitants des anciens villages ou villes ne pouvaient avoir de projet cohérent pour les quartiers nouveaux et qu'il fallait donc laisser carte blanche aux urbanistes et aux promoteurs, en protégeant les anciens habitants contre les risques financiers de ce type d'opération.

Vous l'aviez dit à l'époque, monsieur le ministre d'Etat, c'était à la fois refuser la démocratie et faire preuve de courte vue. En effet, douze ans après, dans les quartiers anciens comme dans les quartiers nouveaux, la majorité des 750 000 habitants des villes nouvelles sont de nouveaux habitants, qui doivent pouvoir juger et orienter la croissance de leur cité. Nous l'avions annoncé dès 1970, par votre bouche, et nous l'avions traduit, voilà près de dix ans déjà, dans la proposition de loi présentée par M. Alain Vivien et le groupe socialiste.

Dès cette époque, nos principes étaient clairs : il fallait à la fois respecter l'unité des communes et assurer démocratiquement une forte cohérence au développement de l'urbanisation, d'où les trois propositions qu'avancent les socialistes.

Première proposition : supprimer la distinction entre quartiers nouveaux gérés par le syndicat communautaire et quartiers anciens gérés par la commune, de manière à rendre la gestion quotidienne au conseil municipal.

Deuxième proposition : donner le pouvoir de décider des nouveaux quartiers à un conseil d'agglomération élu par tous, car nous tenions à l'unité de l'urbanisme d'une agglomération dont chaque partie n'a de sens que par rapport au tout.

Troisième proposition enfin, indispensable dans des villes qui changent aussi vite : élire de nouveaux conseillers chaque fois que la population augmente de manière massive.

Le projet que vous nous proposez montre clairement que, si l'expérience nous a permis d'amender certains détails et certaines propositions, l'esprit n'a pas changé.

D'abord, les villes nouvelles restent une grande opération d'urbanisme d'intérêt national. La détermination de leurs objectifs, il faut bien le reconnaître, est affaire nationale et régionale plus que locale. En revanche, il appartient aux élus locaux, élus qui, en mars prochain, seront issus en majorité des populations nouvelles, de choisir les formes de la réalisation de ces objectifs, de les adapter au terrain et d'en négocier le rythme.

L'idée de convention Etat-région-collectivités locales, comme il en existe déjà plusieurs, traduit cette double exigence. Elle a pour conséquence logique, et vous venez de la confirmer, l'affectation directe par l'Etat des moyens financiers nécessaires pour qu'avec les logements viennent les écoles, les espaces verts, les équipements sociaux, sportifs, etc., nécessaires aux nouveaux habitants, et que, je le souligne au passage, nous avons parfois du mal à assurer à temps actuellement.

A ce propos, je tiens à dire avec force, au nom de l'association des élus des villes nouvelles que je préside, qu'il est dangereux de limiter a priori à cinq ans certaines aides de l'Etat pour l'équipement. Certes, au rythme actuel de construction, très intense en ville nouvelle — rythme qui correspond aux décisions de relance du logement prises par le Gouvernement — les grands travaux des villes nouvelles peuvent se terminer vers 1989-1990 dans la plupart des cas. Mais le passé récent nous a appris que le rythme de construction est aussi affaire de conjoncture, de terrains plus ou moins disponibles, de modalités de financement de la construction de logements changeantes.

Si les élus peuvent craindre d'être dans cinq ans réduits aux ressources normales, leur réaction peut être de rechercher très vite la stabilité, de finir au plus tôt les Z. A. C. en cours et de ne pas voter la création de nouvelles. L'affirmation d'un principe risque ainsi d'avoir des conséquences désastreuses pour la politique générale de relance du logement que développe le Gouvernement.

Le retour au droit commun est nécessaire, nous en sommes d'accord. Avec la législation telle qu'elle est — et celle que vous nous proposez maintient cet aspect des choses — l'Etat peut le décider à la date de son choix. Ce ne peut être, à mon sens, qu'après un bilan établi contradictoirement avec les élus locaux, au terme de conventions négociées et signées ensemble et qui doivent déboucher sur une situation d'équilibre.

Pour que les élus et les habitants discutent sereinement de leur avenir, il faut qu'ils soient dans des situations comparables. Le projet de loi permet de faire sortir du débat les communes ou parties de communes qui ne sont pas concernées par la ville nouvelle et d'y faire entrer éventuellement des communes qui le souhaitent. C'est indispensable.

Profitons-en pour adapter, à l'intérieur même du périmètre d'urbanisation, les limites communales à la réalité des nouveaux quartiers. Qu'il soit permis à un élu local d'une ville nouvelle de dire qu'il faut régler rapidement les problèmes de limites de communes héritées de deux siècles d'histoire et qui ne coïncident plus avec la réalité. Les responsabilités en seront plus précises et la démocratie mieux assurée.

L'une des données fondamentales du projet est que chaque ville nouvelle choisira ses institutions en fonction de la volonté politique exprimée par les élus et la population et, bien sûr, des contraintes liées à la géographie. Selon que le projet commun est plus ou moins fort, on pourra aller de la fusion au syndicat en passant par l'érection de la Z.A.D. en commune et la communauté. Les quatre options proposées répondent, me semble-t-il, à tous les cas de figure.

Plusieurs élus, en particulier nos collègues majoritaires à Cergy-Pontoise, avaient souhaité que soit maintenu, en option, le statut résultant de la loi Boscher. Cela paraît trop contradictoire avec l'esprit même de la réforme qui nous est proposée et risquerait d'être source d'inégalités croissantes devant l'impôt et de responsabilités réduites des élus devant leurs électeurs.

Les quatre options qui nous sont proposées préservent — et c'est l'essentiel — un double acquis. D'abord, les décisions d'urbanisme resteront prises au niveau de l'agglomération tout entière, et c'est là une exigence vitale. Ensuite, les ressources venues des entreprises — la taxe professionnelle — seront globalisées pour payer la construction de la ville et les grands services communs. On évitera ainsi qu'une commune ait les logements et les charges, ses voisins les zones d'activité et les recettes. L'élu d'Evry que je suis sait de quoi il parle !

M. Julia a jugé étrange le statut de « communauté d'agglomération nouvelle ». L'idée de faire décider de l'urbanisation d'une agglomération par les élus du suffrage universel mérite d'être expérimentée. C'est une possible avancée vers plus de démocratie, qui est bien dans la vocation naturelle d'expérimentation des villes nouvelles.

En dépit de ces garanties, le choix institutionnel offert est déterminant pour l'avenir de la ville et il est nécessaire que la population y soit associée au maximum par référendum chaque fois que ce sera possible.

Je souligne enfin deux traits importants pour la vie quotidienne.

D'abord, le projet réintègre dans le champ de la loi la composition des conseils d'administration des établissements publics d'aménagement. Nous nous en félicitons. Car, par le nombre et la qualité de leurs techniciens, par le fait qu'ils ont délégué de maîtrise d'ouvrage à la fois de l'Etat et des collectivités locales, ces établissements sont difficilement contrôlables par les élus locaux. Dorénavant, ceux-ci seront majoritaires au conseil d'administration, ils connaîtront mieux l'outil et pourront l'utiliser plus efficacement encore au service de la population.

Ensuite, les villes nouvelles, c'est aussi le personnel des communes, des syndicats communautaires et des établissements publics d'aménagement. Communes et syndicats communautaires emploient quelque 15 000 salariés régis par le statut communal et dont les conditions de travail pourront être modifiées, parfois profondément, par l'application de la loi. Il fallait leur apporter les garanties de continuité de l'emploi et de déroulement de carrière. Vous l'avez fait. Nous verrons à les préciser.

Les salariés des établissements publics méritent une attention particulière. Vu leur classement hiérarchique, ils peuvent difficilement avoir, pour la plupart, les garanties du statut communal. Cependant, neuf remarquables équipes pluridisciplinaires se sont constituées depuis quinze ans ; il serait absurde de les casser.

Un statut des urbanistes et des aménageurs, qui concerne non seulement les établissements publics, mais aussi les régions et les O.R.E.A.M., devient indispensable. Le terme fixé à la fin de la décennie pour l'aménagement des villes nouvelles rend une réponse sur ce plan encore plus nécessaire.

Il faut pouvoir mettre ces équipes de manière durable à la disposition des régions, des départements et des communes, voire de l'exportation de matière grise, comme nous le réussissons, pour le Venezuela, à Evry. Dans un délai de cinq ans, 800 salariés hautement qualifiés sont menacés. La discussion avec eux doit se lier avec la redistribution des compétences entre les collectivités locales.

Le groupe socialiste retrouve dans ce projet de loi la traduction positive de ses combats antérieurs et des vœux des habitants des villes nouvelles. Demain, la loi redonnera la parole aux

citoyens. Elle marquera une avancée vers la définition d'un pouvoir d'agglomération démocratique et vers une plus grande justice fiscale. Elle s'accompagne de l'engagement clair du Gouvernement de poursuivre l'effort de l'Etat jusqu'à une bonne fin.

Cette loi, le groupe socialiste l'a voulue ; il la votera avec enthousiasme. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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

M. Pascal Clément. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, après la réforme du statut de la Corse, de celui des départements d'outre-mer et de celui des villes de Paris, Lyon et Marseille, le Gouvernement a entrepris de révolutionner le statut des villes nouvelles.

Une fois de plus, il nous faut regretter l'absence totale de concertation dans l'élaboration de ce projet de loi. Les élus locaux directement concernés ont été tenus à l'écart.

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Clément ?

M. Pascal Clément. Je vous en prie, monsieur le ministre.

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

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Monsieur Clément, le nombre de réunions que moi-même — à trois reprises — ou les membres de mon cabinet avons eues, sous diverses formes, avec les représentants de villes nouvelles ou avec l'association des élus des villes nouvelles est considérable. Je puis vous dire que peu de textes ont fait l'objet d'une concertation aussi poussée.

M. Pascal Clément. Je vous citerai seulement le cas de maires de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise, à qui vous avez refusé de communiquer le texte du projet.

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. C'est inexact !

M. Pascal Clément. Vous avez sans doute réuni les élus socialistes, mais pas ceux de l'opposition. La concertation est à sens unique, et M. Alain Richard le sait bien puisqu'il a organisé lui-même une réunion il y a trois jours.

M. Alain Richard, rapporteur. Cela aussi est inexact !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Je tiens à ce qu'il soit inscrit au Journal officiel, monsieur Clément, que ce que vous avez dit est inexact. Le texte en cause a été transmis aux élus.

M. Pascal Clément. Voulez-vous que je prenne à témoin des maires ?

Quelle précipitation ensuite pour engager la procédure de discussion devant l'Assemblée nationale ! Le projet de loi, adopté par le Gouvernement le 19 septembre, est déposé le 21, examiné en commission des lois le 30. Le voilà discuté aujourd'hui, alors que le rapport n'a été mis en distribution que ce matin.

M. Alain Richard, rapporteur. M. Clément n'assistait pas à la discussion en commission !

M. Pascal Clément. Pour un texte aussi important, qui concerne sept villes nouvelles, une centaine de communes et plusieurs centaines de milliers d'habitants, pour un texte aussi complexe, qui contient de nombreuses innovations juridiques, le Parlement est placé dans des conditions de travail inacceptables.

Et pourtant, contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement, cette réforme ne présentait aucun caractère d'urgence.

Depuis plus de dix ans, les neuf villes nouvelles de France ont organisé leur développement et leur administration dans le cadre de la loi du 10 juillet 1970. Depuis deux années déjà, l'administration étudie la réforme de la loi sur les agglomérations nouvelles.

Pourquoi cette précipitation, si ce n'est pour des raisons politiques ? Pourquoi, aujourd'hui, à la veille des élections municipales, engager un processus autoritaire de réforme des villes nouvelles ? Pourquoi proposer aux communes intéressées de découper leur territoire, de fusionner ou de procéder à une intégration forcée ? Le pouvoir socialiste veut-il faire la main basse sur les villes nouvelles ?

Une réforme du statut des villes nouvelles est nécessaire. Cela n'est pas contesté. Je dirais même, monsieur le ministre, que certains objectifs avancés recueillent notre accord.

La réforme est, en effet, présentée de manière habile dans ses objectifs.

Qui ne serait d'accord sur certains principes : rétablir l'unité du territoire juridique et fiscal de la commune par suppression de la frontière des zones d'agglomération nouvelle ; effectuer le retour au droit commun des communes et des groupements de communes ; enfin, confier la gestion des équipements et services des quartiers aux communes à l'échelle humaine plus proche des administrés ? Que voici de beaux objectifs, auxquels chacun souscrit !

Mais l'analyse du projet révèle une réalité bien différente. L'illusion est vite dissipée.

Le projet de loi organise, en fait, à nouveau un régime autoritaire, dérogeant au droit commun, encore plus que par le passé et, une nouvelle fois, donne aux villes nouvelles un statut transitoire.

Je défendrai des amendements qui donneront plus de liberté de choix aux communes associées à la réalisation de la ville nouvelle. Je proposerai de faire une étape supplémentaire vers le retour au droit commun des collectivités locales, en demandant au Gouvernement d'offrir aux communes une option aussi proche que possible des syndicats à vocation multiple, les SFVOM.

Le projet initial du Gouvernement portait des atteintes graves à la liberté et à l'autorité des communes. Malgré quelques propositions d'amendement, qui adoucissent le statut, le régime juridique prévu pour les villes nouvelles reste excessivement contraignant.

Depuis plus de dix ans, les communes-support des villes nouvelles ont fait la preuve de leur volonté de coopération. Le Gouvernement fait table rase des syndicats communautaires d'aménagement existants. Toute l'architecture générale du texte et toute la procédure proposée consistent à placer les communes devant un choix dramatique et de plus en plus restrictif pour l'autonomie communale. La menace d'une fusion pure et simple court à travers le texte. Cette solution, la fusion, aurait la préférence du ministre chargé de l'aménagement du territoire, à en juger par une déclaration qu'il a faite au congrès des villes nouvelles.

Je demande à tous mes collègues et au ministre, maire de Conflans-Sainte-Honorine, ville contiguë à une ville nouvelle, s'ils accepteraient pour leur propre ville les dispositions suivantes :

Premièrement, le retrait de l'agglomération nouvelle est rendu quasiment impossible ;

Deuxièmement, l'amputation de 60 ou 80 p. 100 du territoire communal peut être imposée à une commune par le jeu de majorités qualifiées ;

Troisièmement, la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle pourrait se transformer, à la majorité qualifiée, en commune fusionnée, ainsi que le prévoyait le texte initial ;

Quatrièmement, la décision institutive — c'est-à-dire les statuts — du syndicat d'agglomération nouvelle peut être imposée par décret ;

Cinquièmement, si les communes choisissent les formules de coopération, communauté d'agglomération nouvelle ou syndicat, elles perdent cependant toutes leurs taxes professionnelles et tous leurs pouvoirs d'urbanisme — le P.O.S. et le permis de construire — sur la totalité de leur territoire, comme le prévoyait le texte initial.

Monsieur le maire de Conflans-Sainte-Honorine, pensez-vous que cela corresponde au droit commun ?

Le sort des communes-support des villes nouvelles n'est pas enviable. Le texte de 1982 est beaucoup plus contraignant que celui de 1970. Les contraintes nouvelles imposées en 1982 ne répondent à aucune nécessité.

Pour notre part, nous estimons, au groupe Union pour la démocratie française, que la liberté de retrait doit être ménagée, que les formules de coopération intercommunales doivent être rendues plus attractives. Les seules contraintes acceptables doivent résulter des exigences du développement de l'urbanisation nouvelle, des nécessités d'une gestion financière rationnelle et équilibrée de l'agglomération.

Nous mettons en garde le Gouvernement contre les risques d'un texte excessivement contraignant. Les principes de liberté et d'autonomie communale doivent être respectés. Les communes risquent de choisir le « retrait » de la ville nouvelle, ce qui

entraînerait le démantèlement de certaines d'entre elles. Ou alors, ce sera une commune nouvelle qui sera créée par aggrégation de quartiers nouveaux, contrairement à la volonté profonde des communes.

La grande novation de votre réforme, c'est l'institution de la communauté d'agglomération nouvelle. Cette communauté d'agglomération nouvelle est un véritable monstre juridique. Qui oserait prétendre qu'il s'agit là d'un retour au droit commun ? Qui oserait affirmer que cet organisme, à moitié établissement public et à moitié collectivité locale, est conforme à la tradition du droit des collectivités locales ? Il serait intéressant que le Gouvernement fasse connaître au Parlement l'avis qui a dû être rendu par le Conseil d'Etat sur cette nouvelle institution. Je doute qu'il ait été positif.

La C.A.N. a tous les attributs d'une collectivité locale : un territoire, un conseil élu au suffrage universel direct, un pouvoir fiscal direct, des compétences importantes et directes. La C.A.N. n'exerce pas un pouvoir délégué des communes. Elle ne représente pas des conseils municipaux, elle n'est pas composée de délégués des conseils municipaux.

Le conseil d'agglomération regroupe des membres représentant des partis politiques. Il constitue un véritable parlement, regroupant ainsi à Cergy-Pontoise plus de quatre-vingts membres, et ce, pour cent mille habitants.

Le conseil bénéficie d'une légitimité propre. Il n'exprime pas la volonté des communes. De même qu'on a parlé de « pouvoir supranational », il s'agit ici d'un « pouvoir supracommunal ». Je vous laisse imaginer les conflits incessants et insolubles entre le conseil d'agglomération et les conseils municipaux de base.

Cette superposition entraînera inévitablement à terme l'affaiblissement profond des communes. N'allons pas imaginer et écrire, comme dans la loi, qu'après dix ans ou plus de fonctionnement d'une communauté d'agglomération nouvelle, les communes pourront revenir à des formules plus classiques de coopération intercommunale, ainsi que le prévoit l'article 27 du projet.

Il est impossible d'améliorer par des amendements un tel monstre juridique. Aussi, je proposerai seulement de ne pas confier à cet organisme de pouvoirs en matière d'urbanisme, en dehors du périmètre d'urbanisation, c'est-à-dire dans les villages et les quartiers anciens des villes.

L'aménagement du système fiscal et financier des villes nouvelles pose des problèmes redoutables d'harmonisation et de péréquation. Le projet actuel, avec ses amendements, relève du délire technocratique.

Je livre à votre méditation l'amendement n° 49 à l'article 22. Lorsque la majorité requise n'a pu être réunie, on prend en considération les critères suivants :

« Premièrement, à raison de 10 p. 100, la superficie de leur territoire communal ;

« Deuxièmement, à raison de 60 p. 100, la population communale majorée : par la population fictive des logements en cours de construction ou non encore occupés ; par une adjonction égale au tiers de l'accroissement de population depuis le recensement de 1975 ;

« Troisièmement... » — c'est le clou ! — « ... à raison de 30 p. 100, un ratio dénommé « besoin d'équipement communal » et comportant au numérateur la population communale et au dénominateur un indicateur de patrimoine de la commune, exprimé en valeurs physiques. »

Je ne doute pas qu'un tel mécanisme ne puisse nous indiquer l'âge du capitaine ! Mais on ne voit pas par quel miracle il permettrait de couvrir l'excédent des charges lié à l'urbanisation nouvelle !

Il conviendrait de réaffirmer quelques principes pour établir un système fiscal et financier acceptable pour les communes anciennes, égal pour les contribuables et ménageant les ressources de l'agglomération nouvelle.

En ce qui concerne l'impôt sur les ménages — taxe d'habitation et impôt foncier — il est souhaitable d'effacer progressivement, par harmonisation, la frontière fiscale entre anciens et nouveaux habitants. En effet, les écarts entre villages et ville nouvelle sont souvent considérables ; ils trouvent leur origine dans des inégalités de prestations et de services offerts. Aussi est-il bon d'avoir allongé sur dix années la période d'harmonisation.

S'agissant de l'impôt sur les activités économiques — taxe professionnelle, et foncier bâti — deux principes devraient être affirmés.

D'une part, les taxes professionnelles revenant précédemment aux communes leur sont maintenues pour assurer l'équilibre de leur budget. A cet égard, plutôt que d'imaginer des mécanismes de reversement complexes et aberrants, il vaut mieux leur laisser directement le produit des taxes professionnelles « anciennes ».

D'autre part, les taxes professionnelles, comme c'est le cas actuellement, doivent être mises dans un « pot commun » pour financer l'urbanisation nouvelle. Le syndicat ou la communauté doit reverser aux communes qui développent ou gèrent des quartiers nouveaux une part des surplus des taxes professionnelles dégagés par l'implantation des activités nouvelles. On ne peut échapper pour effectuer ce reversement à l'établissement cas par cas, commune par commune, d'un bilan des charges d'urbanisation nouvelle et des recettes — taxe d'habitation et dotation globale de fonctionnement — qui reviennent à chaque commune.

Rendre le choix de l'organisme de gestion de la ville nouvelle moins dramatique, rendre plus attractive la formule du syndicat d'agglomération, tels sont les objectifs des amendements que je défendrai au cours de la discussion des articles de ce projet.

La réalité actuelle pour sept villes nouvelles sur neuf, c'est un syndicat communautaire d'aménagement, un organisme qui ne peut s'effacer d'un trait de plume. Ce sont dix ans de coopération communale. Ce sont des services administratifs et techniques nombreux : mille personnes à Cergy-Pontoise. C'est une gestion d'équipements en grand nombre : plus de trente écoles pour la même ville.

L'option « S. A. N. » — syndicat d'agglomération nouvelle — est la plus proche du syndicat actuel. Elle permet de négocier entre communes, au moment de l'élaboration des statuts, le mode de représentation des conseils municipaux, les compétences librement transférées au syndicat, les mécanismes financiers. Cette formule de gestion est la seule qui soit conforme à la tradition du droit des communes. Elle seule respecte de manière authentique la liberté des communes.

Le syndicat d'agglomération nouvelle, qui aurait la préférence de nombreuses communes concernées par la réalisation des villes nouvelles, doit être rendu le plus proche possible d'un S. I. V. O. M. classique.

Tel est le sens des amendements que je défendrai sur les points suivants : modalités de retrait, procédure d'adhésion, élaboration et adoption de la décision institutive, pouvoir fiscal du S. A. N., pouvoir de la C. A. N. en matière d'urbanisme.

Pour devenir attractif, le syndicat d'agglomération nouvelle doit aussi être nettement distingué de la communauté d'agglomération. Le syndicat ne doit pas non plus être voué à la mort rapide et les communes qui acceptent d'y participer menacées de fusion.

En conclusion, monsieur le ministre d'Etat, j'espère, au nom du groupe Union pour la démocratie française, que la sagesse l'emportera sur une passion idéologique qui cherche à faire disparaître un statut légal qui, malgré toutes ses imperfections, a permis de développer et de gérer les villes nouvelles. Et, surtout, je dirai, pour reprendre une formule employée à ce sujet : « Ne décidez pas aujourd'hui la mort des innocents ! » (Applaudissements sur les bancs de l'Union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

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

M. Louis Maisonnat. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, lors du vote de la loi Boscher, les députés communistes avaient mesuré les dangers du schéma proposé pour les villes nouvelles et s'y étaient opposés. Douze ans d'application ont montré qu'effectivement, une organisation non démocratique, une urbanisation opérée essentiellement en fonction des critères de rentabilité capitaliste n'assurant pas les équilibres fondamentaux entre la population, l'emploi, le logement et les équipements. Sans doute ne construit-on pas et ne fait-on pas vivre en un laps de temps si court une ville. Mais, si les villes sont souvent ressenties par nos concitoyens comme des monstres, c'est qu'elles ne respectent pas notre cadre de vie et notre cadre administratif.

Notre mode de vie ne tolère pas d'immenses grands ensembles plantés en plein champ, sans histoire et sans âme. Mais — et c'est plus grave — le cadre administratif de la loi Boscher néglige l'échelon fondamental de notre société qu'est la commune. L'échec de la politique urbaine des villes nouvelles est flagrant. Il est urgent de les réformer, d'en faire des villes comme les autres.

Dès 1973, le groupe communiste déposait une proposition de loi tendant à promouvoir une urbanisation équilibrée et à abroger la loi du 10 juillet 1970. Les principes qui nous guideront

alors sous-tendent toujours notre démarche et, pour l'essentiel, les amendements que nous proposerons s'inspireront de cette proposition.

Ces principes proviennent d'un constat et d'une certitude. Le constat, c'est que la terminologie de « ville nouvelle » recouvre, vous l'avez dit, monsieur le ministre d'Etat, des réalités très différentes. La certitude, c'est que les villes nouvelles ne vivront que par la coopération intercommunale.

En effet, ces villes nouvelles, qui regroupent de quatre à vingt-deux communes, ont connu une implantation et un développement disparates. Certaines se sont développées autour d'un pôle urbain existant, comme Lille ou Saint-Quentin, d'autres ont été créées de façon beaucoup plus artificielle, là où n'existait aucun habitat.

Certains ont entremêlé les territoires de différentes communes, d'autres se sont développées sur un territoire communal unique. La ville nouvelle de Fos, elle, est inexistante, puisque les communes associées se sont développées indépendamment les unes des autres.

Vous avez souligné, monsieur le ministre d'Etat, qu'il y aurait bien souvent eu intérêt à éloigner la ville nouvelle de la métropole que l'on prétendait équilibrer. On peut ainsi se demander si l'Isle-d'Abeau a permis de résoudre les problèmes de l'Est lyonnais. Pour ma part, j'ai toujours estimé qu'il convenait de la tourner vers l'Ouest plutôt que vers l'Est, ce qui aurait sans doute permis de conforter toute une région sur le plan économique. Je ne nie pas les difficultés innombrables que pose la construction d'une ville nouvelle mais il est sans doute plus facile de construire des logements que de créer des emplois dans la situation économique actuelle.

Un seul point est commun à toutes les villes nouvelles : le mépris que l'ancien gouvernement a témoigné aux assemblées locales. Les élus locaux ont été totalement dépossédés de leurs attributions. La ville nouvelle s'est faite sans eux, parfois contre eux, puisque le seul critère retenu pour créer par décret une agglomération nouvelle était la construction de 10 000 logements, sans que soit exigée la justification de cet urbanisme. Des pouvoirs exorbitants ont été donnés aux établissements publics d'aménagement.

C'est avec cette pratique qu'il faut rompre si nous voulons réussir les villes nouvelles. En effet, compte tenu des réalités diverses, voire disparates, de ces agglomérations, il est nécessaire, dans le cadre de la décentralisation qui se met en place, de redonner toutes leurs attributions aux conseils municipaux.

Monsieur le ministre d'Etat, si votre projet a le mérite d'abroger des aspects très négatifs de la loi Boscher, certaines de ses dispositions ne nous semblent pas réserver une place suffisante aux populations locales et à leurs élus.

Nos amendements tendront à renforcer l'autonomie communale, garante de la réussite des opérations d'urbanisme, même pour celles qui ont pris un faux départ. Votre texte — et les travaux de la commission ont précisé cette tendance — considère les agglomérations nouvelles comme des entités urbaines spéciales qui nécessitent un cadre administratif particulier. Vous proposez aux communes, après modification du périmètre d'urbanisation, trois choix dont certains dérogent au droit commun municipal.

Nous considérons qu'il appartient fondamentalement aux communes de décider de la forme de coopération nécessaire à l'achèvement de la ville nouvelle. Certaines compétences obligatoires que vous prévoyez peuvent ne pas correspondre aux situations locales. N'anticipons pas : laissons aux conseils municipaux, enrichis de compétences nouvelles, le soin de la gestion de leur ville.

La coopération intercommunale relève de leur responsabilité ; n'y dérogeons pas. C'est pourquoi la possibilité de recourir aux syndicats de communes classiques a notre préférence.

Le point sur lequel nos craintes sont les plus vives concerne, outre l'institution d'un cinquième échelon de représentation avec lequel nous ne pouvons être d'accord, les dispositions fiscales particulières applicables aux agglomérations nouvelles.

Vous proposez d'investir l'organisme intercommunal du pouvoir de lever l'impôt. Partiellement, c'est vrai mais, par rapport à la loi Boscher, il y a déjà une amorce de retour au droit commun en ce qui concerne trois axes. Selon nous, l'impôt devrait être levé au seul échelon communal et nous ne voudrions pas qu'à l'occasion de ce projet le Gouvernement, comme au moment de la « départementalisation » de la taxe professionnelle, ressente certaines dispositions qui présentent des dangers et que nous préférerions voir définitivement enterrer, en arguant de la nécessité de dérogations au droit commun.

Sans ressources propres, il n'est pas de libertés communales. Il est cependant nécessaire de financer la réalisation des agglomérations nouvelles. Nous proposons donc que la décision institutionnelle de l'organe de coopération fixe, compte tenu du potentiel fiscal de chacune des communes associées, la cotisation que celles-ci verseront afin de financer, pour la part qui leur revient, les équipements de la ville nouvelle.

Cette proposition permettrait également de faire bénéficier chaque commune de la ville nouvelle sur le plan financier. Il est peut-être nécessaire d'aller plus avant et de mesurer l'impact, positif ou négatif, d'une ville nouvelle sur les communes qui, bien que n'en faisant pas partie, subissent des modifications du fait de cette implantation.

Tels sont les points essentiels que je désirais aborder en prélude à ce débat. Mais je ne voudrais pas conclure sans réaffirmer que, pour nous, la commune reste la cellule territoriale de base la plus apte à satisfaire, par l'urbanisme et les équipements collectifs, les besoins de la population. Une urbanisation équilibrée, susceptible de promouvoir une vie urbaine de qualité, est conditionnée par le respect et le renforcement de la démocratie locale et de l'autonomie communale.

Au vu du bilan des villes nouvelles, nous considérons que l'urbanisation doit s'effectuer autour des noyaux urbains préexistants.

Une telle urbanisation, étudiée, équilibrée et conduite selon un rythme raisonné, ne nécessite pas de procédure d'exception, respecte les structures communales et assure un développement harmonieux de nos villes.

Votre texte, monsieur le ministre d'Etat, est un texte correcteur permettant de réparer des erreurs, mais il ne règle pas tous les problèmes. Nous souhaitons donc que le prochain débat sur la décentralisation permette, dans le domaine de l'aména-

gement du territoire et de l'urbanisme, de donner aux communes, dans la concertation nécessaire avec les autres échelons d'administration de notre pays, la pleine capacité de décision. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

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

— 2 —

ORDRE DU JOUR

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

Questions au Gouvernement ;

Discussion, en troisième et dernière lecture, du projet de loi relatif au développement des institutions représentatives du personnel ;

Suite de la discussion du projet de loi n° 1086 portant modification du statut des agglomérations nouvelles (rapport n° 1103 de M. Alain Richard, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

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

La séance est levée.

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

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,

LOUIS JEAN.