

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

COMPTE RENDU INTEGRAL — 34^e SEANCE

Séance du Mardi 20 Juin 1978.

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. ALAIN POHER

1. — Procès-verbal (p. 1497).
2. — Dépôt d'une question orale avec débat (p. 1498).
3. — Réforme des collectivités locales. — Débat sur une déclaration du Gouvernement (p. 1498).
M. le président.
M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur.
4. — Scrutin pour l'élection d'un juge titulaire de la Haute Cour de justice (p. 1503).
5. — Réforme des collectivités locales. — Suite du débat sur une déclaration du Gouvernement (p. 1503).
MM. Lionel de Tinguy, au nom du groupe de travail « collectivités locales » ; Maurice Blin, au nom du groupe de travail « fiscalité locale » ; Marcel Champeix, Joseph Raybaud, Jean Ooghe, Jacques Descours Desacres.

PRÉSIDENTE DE M. JACQUES BOYER-ANDRIVET

6. — Résultat du scrutin pour l'élection d'un juge titulaire de la Haute Cour de justice (p. 1516).
7. — Réforme des collectivités locales. — Suite du débat sur une déclaration du Gouvernement (p. 1516).
MM. Pierre Marcihacy, Henri Fréville, Jacques Genton, Marcel Fortier.
Suspension et reprise de la séance.

★ (1 f.)

PRÉSIDENTE DE M. ALAIN POHER

MM. Jean Nayrou, Jean Béranger, Camille Vallin, Jean-Pierre Fourcade, Alfred Gérin, Pierre Salvi, Michel Giraud, Raymond Bourguin, Louis Perrein, Josy Moinet, Guy Petit, Henri Gotschy, Louis Brives, Marcel Lucotte.

PRÉSIDENTE DE M. JACQUES BOYER-ANDRIVET

MM. Roger Boileau, Jean-François Pintat, Daniel Millaud, Jean-Marie Rausch, Christian Bonnet, ministre de l'intérieur ; Léon Jozeau-Marigné, président de la commission des lois ; Etienne Dailly.

Clôture du débat.

8. — Transmission d'une proposition de loi (p. 1553).
9. — Dépôt de rapports (p. 1553).
10. — Ordre du jour (p. 1553).

PRÉSIDENTE DE M. ALAIN POHER

La séance est ouverte à quinze heures quinze minutes.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

PROCES-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la séance d'hier a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

— 2 —

DEPOT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DEBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi d'une question orale avec débat dont je vais donner lecture.

M. Anicet Le Pors constate que des critiques de plus en plus fréquentes sont adressées aux services de l'administration économique (institut national de la statistique et des études économiques, direction de la prévision, commissariat général du Plan, etc.) concernant les statistiques, les comptes et les prévisions économiques.

Ces critiques sont d'autant plus injustifiées que les personnels qui élaborent ces travaux se caractérisent par un niveau scientifique élevé et une attitude irréprochable quant à l'objectivité de l'information qu'ils traitent.

En revanche, ils subissent de multiples pressions et, en premier lieu, celles du Gouvernement qui cherche de façon partisane à mettre le produit de leur travail au service de sa politique d'austérité.

Ils constatent également qu'ils tendent à être progressivement dessaisis de leurs prérogatives au profit des cabinets ministériels et que des mesures importantes de politique économique sont prises sans que les études nécessaires leur soient confiées.

C'est pourquoi il demande à M. le ministre de l'économie quelles mesures il compte prendre pour assurer la défense des agents mis en cause et pour garantir la qualité et l'indépendance des services publics de statistique et de prévision économique (n° 74).

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de discussion aura lieu ultérieurement.

— 3 —

REFORME DES COLLECTIVITES LOCALES

Débat sur une déclaration du Gouvernement.

M. le président. L'ordre du jour appelle une déclaration du Gouvernement sur les grandes orientations d'une réforme des collectivités locales, suivie d'un débat.

A l'instant où s'ouvre devant le Sénat un débat décisif pour l'avenir des collectivités locales, personne ne comprendrait que le président de l'association des maires de France ne forme pas des vœux ardents pour sa réussite.

Ce dossier a été ouvert il y a plus de quarante ans et, pendant cette période, de nombreuses études de qualité ont été élaborées par de nombreuses commissions composées d'hommes très compétents. Puissent leurs enseignements, enfin rassemblés, aboutir à la grande réforme des collectivités locales qu'attendent tous les maires de France! (*Vifs applaudissements.*)

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

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, mesdames et messieurs les sénateurs, « dans la France d'aujourd'hui un effort vigoureux de décentralisation en faveur des collectivités locales est indispensable. Notre nation renforcera son unité en reconnaissant sa diversité locale ». Ainsi s'exprimait M. le Président de la République, le 30 décembre 1976, dans une lettre adressée à tous les maires de France.

Et d'ajouter : « Il est de mon devoir de proposer au pays ce changement profond qui correspond à l'intérêt supérieur de la France. C'est pourquoi nous sommes décidés à engager avec vous une réforme des collectivités locales qui vous permette d'assurer et de développer pleinement les responsabilités qui sont les vôtres. »

Chose promise, chose due.

Cette réforme des collectivités locales, le Gouvernement, conformément à ses engagements, est décidé à vous la proposer. Comme l'a indiqué M. le Premier ministre dans le programme de Blois, un projet de loi-cadre relatif au développement des responsabilités locales sera déposé devant votre assemblée dès cette année, à l'ouverture de la session parlementaire d'automne.

Le Gouvernement est, en effet, parfaitement conscient que — pour reprendre l'expression même dont se servait M. le président Poher au dernier congrès de l'association des maires de France — « la démocratie communale est à un tournant décisif de son histoire ».

Dans cette perspective, le Gouvernement souhaite, aujourd'hui, vous donner la primeur, mesdames et messieurs les sénateurs, des premières orientations du plan de développement des responsabilités locales. Il souhaite aussi, au cours de ce débat, recueillir vos suggestions et vos conseils avant de mettre au point le projet qui vous sera soumis d'ici à quelques mois.

Pour la clarté du débat, il n'apparaît pas inutile, avant d'évoquer les orientations du plan de développement des responsabilités locales, d'en cerner les motivations.

Trois séries de raisons fondamentales justifient un renouveau de nos collectivités locales : d'abord, la nécessité de renouer avec le fil de l'histoire de nos communes, que nous avons, à tort, distendu ; ensuite, celle de faire face à des bouleversements intervenus depuis le début du siècle, notamment dans le domaine économique ; enfin, celle de répondre aux nouvelles aspirations de nos concitoyens, de plus en plus désireux de participer aux décisions qui concernent leur vie quotidienne.

D'abord, renouer avec le fil de notre histoire.

Les communes françaises ont une longue et riche histoire. Du Moyen Age à nos jours, elles ont été le levain de la démocratie et de la nation française. Elles furent, bien avant l'institution de la République et de l'Etat moderne, le berceau de la démocratie locale, le lieu du débat public sur l'organisation solidaire de la vie quotidienne. Elles furent longtemps gardiennes des diverses communautés humaines formées au cours des siècles sur le sol national.

Les rois leur accordèrent des chartes conférant à leurs conseils le droit de réglementer, d'administrer, de rendre la justice. C'est en prenant appui sur elles que la monarchie s'est lentement dégagée de sa gangue féodale pour devenir une institution nationale et populaire, former la nation française, créer une administration et une armée permanentes.

Pendant la période révolutionnaire, c'est grâce à la participation enthousiaste des délégués des communes à la fête de la Fédération, le 14 juillet 1790, que naît la démocratie unitaire de la France d'aujourd'hui. Les communes, héritières des paroisses, résistent victorieusement à tous les projets et, entre autres — notons-le avec intérêt au passage — à celui de Condorcet qui envisage des regroupements autoritaires. (*Exclamations sur les travées socialistes.*)

M. Raymond Courrière. Comme M. Jeanneney !

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Tout au long du XIX^e siècle, les communes conserveront le souvenir des premières années de la République où elles furent instituées. Elles resteront, malgré les vicissitudes, la communauté politique première, le territoire naturel d'exercice de la démocratie.

Après les périodes du Consulat, de l'Empire et de la Restauration, la grande loi de 1884 permettra de revenir aux sources du droit républicain, c'est-à-dire à l'élection au suffrage universel des conseillers municipaux, au choix du maire par le conseil municipal, à la reconnaissance d'une vocation de la commune à l'administration générale.

Et le législateur d'affirmer : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ».

« Régler les affaires de la commune », tel est le rôle de l'institution municipale dans la République d'hier et d'aujourd'hui.

Jusqu'en 1884, c'était assez simple. Les affaires de la commune se distinguaient par nature des autres affaires de l'Etat. L'autarcie de la vie locale, l'économie de subsistance, les coutumes, les dialectes, l'obstacle de la distance, la lenteur des communications, le caractère rural prédominant de la vie française traçaient entre les communes et l'Etat une frontière d'autant plus spontanément respectée qu'elle était « naturelle ».

Telle fut l'histoire de nos communes jusqu'au moment où il leur a fallu faire face aux bouleversements intervenus depuis le début du siècle, singulièrement depuis la dernière guerre.

Cette frontière naturelle que je viens d'évoquer a été, par la force des choses, franchie par l'Etat : à partir du début du siècle, d'abord lentement et sans heurt, puis rapidement et sans ménagement, le fil de l'histoire de nos collectivités locales a été distendu, et de quelle façon !

Par une sorte de contretemps de l'histoire, au moment même où l'institution communale parvenait à sa maturité, une considérable transformation de l'économie et de la société françaises allait modifier les équilibres de population, les conditions d'existence, l'unité de la vie quotidienne.

Les communautés rurales d'autrefois se sont disloquées sans vraiment pouvoir se reconstituer dans des agglomérations dont le gigantisme et l'anonymat ont contribué à faire, paradoxalement, autant de cités de solitude.

Les impératifs de la guerre, puis de la reconstruction, la crise mondiale poussèrent l'Etat à intervenir partout et beaucoup. Dès les années 30, on voit l'Etat, sollicité par les Français, multiplier législation, réglementation, compensations. Qu'il s'agisse du travail, de l'économie, de l'habitat, de la famille, de l'éducation, les administrations centrales et locales de l'Etat commencent à tisser une toile enchevêtrée de règlements, à surveiller, à décider à la place des communes ou des départements.

En 1945 sont allégrement franchis de nouveaux pas centralisateurs. L'Etat se bâtit un appareil économique et social considérable, commandé, à l'image de notre réseau ferroviaire, de Paris et découpé en grands secteurs verticaux. Il s'agit, il est vrai, de reconstruire vite le pays et de conduire les transformations indispensables de la société. Les collectivités locales, particulièrement les communes, sont tenues comme à l'écart du prodigieux effort d'organisation observé dans les divers secteurs de la vie économique et sociale. Dès cette époque, elles sont davantage considérées comme un relais de l'Etat, situé en bout de chaîne de son organisation administrative.

Pourtant, nos collectivités locales participent activement au grand élan de progrès. Les campagnes, malgré l'exode qui les affecte, accueillent les équipements et les services nécessaires dans des conditions de rentabilité, il est vrai, de plus en plus difficiles à assurer. Les villes doublent le nombre de leurs habitants, et accueillent dans leur budget des dépenses d'équipement fort lourdes, souvent plus lourdes à porter pour la collectivité nationale que les charges inhérentes au maintien des ruraux dans les zones de ruralité. Quel institut — je vous le demande, mesdames, messieurs les sénateurs — s'est jamais attaché à rapprocher le coût, par habitat supplémentaire, pour les villes, des infrastructures de voirie, d'adduction d'eau, d'assainissement, d'habitat, de transport, des dépenses entraînées par le maintien dans nos campagnes d'un minimum d'activité économique ?

L'hypertrophie menaçante de l'Etat conduit, certes, les pouvoirs publics à réagir et à prendre davantage en considération les réalités locales, mais avec une timidité qui, le temps aidant, apparaît regrettable.

Les ordonnances de 1959 opèrent sans doute un premier allègement de la tutelle sur les collectivités locales et facilitent leur coopération.

En 1964, les services administratifs de l'Etat sont sans doute réunifiés au niveau départemental et régional.

En 1972, les règles d'attribution aux collectivités locales des subventions sont sans doute simplifiées et clarifiées. Le législateur supprime la quasi-totalité de la tutelle administrative. Le Gouvernement associe de plus en plus les collectivités locales et les régions à la planification et à la politique d'aménagement du territoire. La coopération volontaire des communes est encouragée par la loi. Les grandes agglomérations peuvent s'organiser de manière plus méthodique.

Sur le plan financier l'institution du versement représentatif de la taxe sur les salaires, le V. R. T. S., dote certes les collectivités locales d'une première grande ressource globale garantie. Les assiettes des impôts locaux sont renouvelées. La patente est remplacée par la taxe professionnelle. (*Exclamations sur les travers socialistes et communistes.*)

En 1976 et 1977 enfin, à l'occasion des réformes foncières et de l'urbanisme, des ressources nouvelles sont dégagées au profit des communes dont on peut espérer un rendement croissant.

Toutefois, apparaît clairement, aujourd'hui, la nécessité de répondre aux nouvelles aspirations de nos concitoyens, de plus en plus désireux de participer aux décisions intéressant leur vie quotidienne.

Et, malgré toutes les dispositions prises pour mieux adapter l'administration d'Etat à la vie locale, malgré les décisions intervenues en faveur des collectivités locales, pour leur permettre de faire face aux bouleversements intervenus depuis le début du siècle, il est fort clair qu'une nouvelle et décisive étape doit être franchie sur le chemin de la décentralisation.

Au cours des vingt dernières années, les Français ont bénéficié d'une amélioration sans précédent de leur niveau de vie. (*Mouvements divers sur les travers communistes.*) La France a connu une croissance économique exceptionnelle. Mais cette croissance accélérée a souvent entraîné une rupture brutale des équilibres naturels, culturels et sociaux dans nos villages, dans nos bourgs et dans nos villes.

Le gigantisme urbain vide la France rurale. Dans les cités entassées, comme dans les campagnes désertées, la vie sociale s'atrophie. Une architecture stéréotypée tend à conditionner les individus dans un même moule du nord au sud de la France, à l'exception de quelques régions qui ont su conserver leur visage, leur architecture et leur âme.

Les Français souhaitent une croissance plus équilibrée, plus respectueuse de leur cadre de vie, et qui devra nécessairement s'adapter aux nouvelles exigences d'une conjoncture mondiale dominée par la hausse brutale du coût de l'énergie et par l'irruption, comme concurrents, sur le marché international, de pays en voie de développement qui étaient jusque-là nos clients.

A cet égard, il serait malhonnête de taire à la Haute assemblée que l'effort de redressement économique auquel est convié l'ensemble du pays serait compromis si les responsables des collectivités locales n'y participaient pas activement. Dans la conduite de nos affaires, dans nos communes et dans nos départements, priorité doit être désormais donnée aux équipements fondamentaux et à une gestion rigoureuse, à l'image de celle qui s'impose à nos chefs d'entreprise.

L'effort s'impose à tous. Le temps est révolu de certains investissements superflus. Dans nos communes et nos départements aussi doit être conduite une politique de vérité. (*Rires sur les travers socialistes.*)

L'expansion accélérée des dernières décennies a trop souvent gommé les différences entre nos terroirs, et parfois supprimé les traditions vivantes et originales qui y subsistaient. Lorsque le progrès économique et social gagnait du terrain dans des régions délaissées, on ne pouvait que s'en réjouir. Mais lorsque, dans le même temps, le progrès imposait à chaque Français le même mode de vie, ou le même environnement quotidien dans son habitat ou sur son lieu de travail, comment ne pas le regretter !

Les Français aspirent à la stabilité de leurs conditions d'existence, dans un espace qui leur soit familier et qui soit facile à identifier. Ils ressentent un besoin nouveau d'enracinement qui préserve en même temps leur droit à la différence, et par là même, leur personnalité, occultée par les excès de l'urbanisation. A l'évidence, la commune et le département sont à la bonne échelle pour tenir ce rôle, tant l'une et l'autre sont enracinés dans notre histoire et dans notre vie politique.

Les Français souhaitent désormais, à travers leurs collectivités locales et grâce à leurs représentants élus, participer plus activement et plus directement aux décisions qui concernent leur vie quotidienne. Ils ont leur mot à dire et ils pensent que leur avis vaut bien celui d'un expert, si bardé de diplômes soit-il !

Ils veulent une administration locale plus proche et plus personnalisée. Ils veulent comprendre le principe de telle ou telle directive ou de telle ou telle décision. Ils veulent y voir clair.

Et, de fait, trop souvent, notre administration est devenue, quelle que soit la qualité des hommes qui la représentent, omnipotente, paralysante et distante.

Au risque de caricaturer quelque peu la vérité, je dirais qu'encouragée d'ailleurs par le penchant interventionniste des Français, rien ne semble arrêter sa boulimie. Elle veut tout contrôler jusqu'au moindre détail. Mais la situation, à la longue, atteint les limites du tolérable dans un pays moderne et démocratique.

Toutes ces aspirations de nos concitoyens, tous ces excès de ce que M. le Premier ministre appelait voilà quelques jours l'« Etat-Léviathan », les élus locaux sont en première ligne pour les percevoir. D'autant que, par une sorte de réflexe naturel, les habitants de nos communes se tournent en priorité vers leurs élus locaux pour régler leurs difficultés. Et si ceux-ci évoquent avec autant de vigueur la nécessité de donner à nos collectivités locales des moyens d'intervention nouveaux et plus efficaces, c'est bien parce qu'ils se font l'écho des préoccupations des Français.

Les motivations une fois cernées — peut-être un peu longuement au gré de certains d'entre vous, mais qui ne sait que pour guérir un mal, il faut d'abord en déceler les causes ? — le moment est venu d'évoquer devant vous, à grands traits, les principes du plan de développement des responsabilités locales que le Gouvernement se propose de vous présenter à l'automne.

Je dis un « plan », parce qu'il s'agira, non seulement de vous soumettre un projet de loi-cadre comportant des dispositions « de droit positif », selon l'expression des juristes, mais aussi et simultanément des textes de portée financière ; un « plan » aussi parce qu'il contiendra, pour votre information complète, des indications précises sur des dispositions de nature réglementaire. Et ces dernières propositions ne constitueront pas le moindre volet de l'ensemble, puisque, aussi bien, il s'agit, pour une très large part, de modifier en profondeur le fonctionnement de l'administration de l'Etat dans ses rapports avec nos collectivités locales.

S'il me fallait qualifier les orientations majeures de ce plan, je le ferais en recourant aux qualificatifs d'ambitieux, de concrets et d'ouverts.

Elles sont ambitieuses parce que notre démarche doit résolument s'inscrire dans une perspective d'ensemble et à long terme de notre société.

« Il ne s'agit pas d'une simple réforme administrative » — déclarait le Président de la République au conseil des ministres du 7 juin dernier — « mais d'une réforme de l'Etat et des rapports entre le citoyen et le pouvoir. C'est aussi », ajoutait-il, « un acte de foi dans la démocratie. »

Dans cette perspective d'ensemble, nous voulons pour les collectivités locales la liberté, la clarté et l'efficacité ; les éléments de cette trilogie sont indissociables et constituent, à notre avis, le préalable, en même temps que le résultat d'un meilleur exercice des responsabilités locales.

La liberté tout d'abord : c'est une loi de liberté que nous voulons vous proposer, une loi qui, dans le droit fil de l'article 72 de notre Constitution, affirmera solennellement le principe de l'autonomie locale et la vocation des collectivités à participer de plein droit à la gestion des affaires locales qui les concernent.

Une loi appelée à restituer aux élus locaux une possibilité de choix, qui avait progressivement disparu, notamment en matière d'investissements, de politique financière, d'environnement et d'urbanisme, ce que l'on appelle aujourd'hui le cadre de vie.

Une loi enfin — faut-il encore ici le souligner — qui n'imposera aucun regroupement communal, mais qui, à l'inverse, rendra plus aisé l'accès à la libre coopération.

Il n'est pas question pour le Gouvernement — le chef de l'Etat ne l'a-t-il pas posé en principe ? — d'envisager de supprimer par voie d'autorité une seule commune, si petite soit-elle ; encore moins d'établir une carte forcée des communes de France tracée de façon arbitraire ; les élus, et eux seuls, choisiront de décider ou de refuser d'établir des liens institutionnels entre les communautés humaines dont ils ont la charge.

Liberté, mais aussi clarté, car c'est une loi de clarté qui vous sera proposée.

L'enchevêtrement des compétences entre l'Etat et les collectivités locales déroute le citoyen et même, disons-le, l'élu, bride les initiatives, entretient en définitive une grande confusion, source d'irresponsabilité consciente ou inconsciente.

Il faut que dans nos communes et nos départements, on sache qui fait quoi. Il faut que chacun sache situer où se trouve le véritable pouvoir de décider et, par voie de conséquence, l'origine de la responsabilité.

Car il n'est pas de liberté sans sanction, et cette sanction a nom « responsabilité ».

La responsabilité est liée au désintéressement. Et, à cet égard, le comportement de l'ensemble de nos élus locaux a toujours eu, en France, valeur d'exemplarité.

Liée, elle l'est de plus en plus à la capacité de gérer, c'est-à-dire d'aller de l'avant sans être pour autant habitée par le souci de la performance ; d'opérer des choix judicieux entre les investissements possibles, sans méconnaître que la nouvelle génération de ceux-ci est porteuse de frais de fonctionnement souvent considérables.

La responsabilité, elle consiste à savoir mesurer à son juste niveau l'ampleur de l'effort possible dans un nouvel environnement économique. Ce mot d'effort, si familier à M. le Premier ministre, certains d'entre vous l'ont entendu associé dans sa bouche à l'exaltation du rôle de nos collectivités locales.

« Dans la période difficile que traverse et que traversera notre pays dans les années à venir », disait-il, il y a quelques mois, devant une assemblée d'élus locaux — « dans le combat économique qu'elle doit mener pour préserver le niveau de vie de ses habitants et pour assurer un niveau satisfaisant de l'emploi, la France doit pouvoir s'appuyer sur un réseau de collectivités locales, libres, dynamiques et responsables. Elles constitueront un facteur essentiel dans le combat pour les libertés et la justice, qui fera appel à la volonté, à l'effort et à la discipline de tous. »

Liberté, clarté, mais encore efficacité. C'est une loi d'efficacité que le Gouvernement aura le souci de vous soumettre. En d'autres termes, les moyens d'action, et en particulier les moyens financiers des collectivités locales, doivent être améliorés et modernisés.

Ainsi, aucune charge ne devrait-elle être imposée aux collectivités locales, qui ne soit assortie de la possibilité de réunir les moyens financiers correspondants.

Ainsi, notre fiscalité locale doit-elle être modernisée dans le souci d'une plus grande efficacité, mais aussi d'une plus grande justice.

Ainsi, les communes particulièrement démunies du fait de tel ou tel handicap spécifique devront-elles se voir garantir, dans le droit fil de la politique définie à Vallouise par le chef de

l'Etat en août 1977, le minimum de ressources nécessaire au maintien des services publics que sont en droit d'attendre tous les Français, où qu'ils vivent, dans notre société moderne.

Il faut atténuer et supprimer, dans toute la mesure du possible, grâce à une meilleure répartition des aides de l'Etat, les inégalités excessives entre communes : inégalités structurelles dues, par exemple, à un handicap naturel — je pense à la montagne ou aux îles — inégalités conjoncturelles dues, par exemple, à la disparition d'une activité économique essentielle pour la collectivité en cause.

Ambitueuses, je crois vous avoir convaincus que les orientations du plan gouvernemental le sont. Mais à quoi servirait-il d'être ambitieux si cette ambition n'était pas appelée à apporter, à travers un certain nombre de mesures concrètes, une réponse aux préoccupations les plus immédiates des élus ?

A cet égard, c'est une démarche pragmatique et progressive qui vous sera proposée, conformément aux vœux exprimés par les maires lors de la consultation de l'automne dernier.

Le Gouvernement ne fera d'ailleurs en cela que suivre le principe déjà énoncé par Victor Hugo, en 1848 : « Mettez toujours de l'avenir dans ce que vous faites, sachez seulement en mesurer la dose. »

C'est pourquoi le plan de développement comprendra tout à la fois des mesures applicables à court terme, d'ordre financier notamment, et des dispositions à plus long terme pour lesquelles une période de transition apparaît nécessaire et souhaitable.

Concrètement, les textes qui vous seront soumis s'ordonneront autour de trois soucis : développer les responsabilités locales, s'en donner les moyens, favoriser la solidarité.

Le développement des responsabilités locales, qui concerne au premier chef les communes, nous envisageons de le mener à bien à travers un allègement des contrôles, une délimitation des compétences et un renforcement du rôle du département.

Alléger les contrôles, tel est le premier volet du triptyque.

L'allègement de la tutelle préfectorale, déjà largement réalisé, sera conduit à son terme.

La suppression des autres contrôles administratifs, techniques et financiers, étroitement liés par les procédures longues et complexes qu'ils mettent en œuvre, sera engagée avec une détermination que le Gouvernement croit devoir d'autant plus s'imposer que cette forme de tutelle trouve bien plus souvent son origine dans le poids des habitudes administratives que dans les obligations imposées par la loi.

Au bout du compte, seuls devraient subsister le contrôle des tribunaux, garants des droits des citoyens, les contrôles *a posteriori* indispensables, tel celui portant sur l'utilisation des deniers publics, et le plus important et le plus irremplaçable de tous, celui du suffrage.

Dans ces conditions, et notamment pour assurer les transitions indispensables, les administrations de l'Etat seraient de plus en plus appelées à remplir une mission de conseil au service des élus.

Systématiquement, le conseil remplacerait la tutelle ; c'est, je viens de le dire, affaire d'état d'esprit et de comportement des hommes tout autant qu'œuvre législative.

Délimiter les compétences, tel est le second volet.

En la matière, et comme je l'ai déjà dit, la collectivité qui exerce la responsabilité prépondérante d'une compétence doit assumer l'essentiel des charges correspondantes.

Vous percevez clairement quelles conséquences pratiques peuvent être tirées de ce principe, qu'il s'agisse de justice, de police, d'enseignement, autant de domaines qui relèvent *a priori* de la responsabilité de l'Etat.

Une application prudente et réfléchie de ce même principe vous sera proposée dans le domaine beaucoup plus complexe de l'aide sociale, qui voit aujourd'hui s'unir les efforts conjugués de l'Etat, des départements et des communes dans un système où se trouvent dépendant par trop dissociées la capacité d'initiative et de décision et l'obligation d'en assumer les responsabilités financières.

Une autre option fondamentale que le Gouvernement est prêt à retenir est la suivante : l'exercice des compétences doit être confié à la collectivité qui est la mieux placée pour rendre le meilleur service aux citoyens.

Ce choix milite, dans de nombreux cas, en faveur d'une décentralisation hardie en direction des communes, et le Gouvernement vous soumettra des propositions dans ce sens, en particulier pour ce qui a trait aux décisions en matière d'urbanisme...

M. François Giacobbi. Ah !

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. ... décisions qui façonnent le cadre de vie quotidienne des habitants.

Le troisième volet du développement des responsabilités locales consiste à renforcer le rôle du département.

Point n'est besoin de rappeler, mesdames, messieurs les sénateurs, le rôle éminent joué par les conseils généraux dans notre vie locale.

Cette institution d'expérience, consacrée par la tradition historique de nos Républiques, ne saurait se voir écartée de la démarche qui inspire notre projet de développement des responsabilités locales.

D'abord, parce qu'on ne le pourrait pas, tant l'activité du département est étroitement solidaire de la vie quotidienne de nos communes, et singulièrement de nos communes rurales.

Ensuite, parce que le département, où se conjuguent au mieux la connaissance des réalités locales et la prise en considération des réalités nationales, constitue un échelon de responsabilités complémentaire, bien plus que concurrent, de celui des communes : cette situation privilégiée lui donne ainsi vocation à l'exercice d'un certain nombre de compétences que les communes ne sont pas en mesure d'exercer et qu'il n'est pourtant pas souhaitable que l'Etat conserve.

Mais encore, on ne saurait se passer du département parce qu'il est incontestablement en mesure d'apporter une contribution essentielle à un renforcement de la capacité de nos communes à assumer leurs responsabilités.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement envisage d'associer étroitement le département à un nouvel exercice des responsabilités.

Je suis d'ailleurs autorisé à vous dire que le Président de la République recevra, le mois prochain, le bureau de l'association des présidents de conseils généraux, tout comme il a reçu, ces jours derniers, celui de l'association des maires de France. Le président de cette dernière, M. Héon, sénateur et président du conseil général de l'Eure, est aujourd'hui tenu éloigné de ce débat pour une raison indépendante de sa volonté. Je lui adresse, au nom de M. le Premier ministre et en mon nom personnel, mes vœux ardents de prompt rétablissement. *(Applaudissements.)*

La poursuite de la politique déjà ancienne de déconcentration aux fins d'améliorer encore l'organisation et les prestations des services de l'Etat à l'échelon local apparaît indispensable. Mais la nécessité se fait jour de mesures de décentralisation nouvelles au double plan des compétences et des moyens financiers.

Une définition nouvelle, je veux dire un rôle renforcé du département en matière d'aide sociale, d'enseignement, en particulier pour le second degré, de transports scolaires, de services d'incendie notamment, paraît devoir être progressivement envisagée.

Des agences de services, notamment de services techniques, à destination en particulier, des petites communes, pourraient également être créées sous l'égide du département et en association avec les élus des communes intéressées.

Enfin, lorsqu'il s'agira de mettre en œuvre de nouvelles formules de péréquation financière entre communes riches et communes démunies, il conviendra d'étudier l'intérêt comparé de leur mise en œuvre au niveau départemental et au niveau national.

Mais à quoi servirait-il de développer les responsabilités des collectivités locales si l'on ne s'en donnait les moyens ? *(Exclamations sur les travées socialistes et sur celles du groupe de la gauche démocratique.)*

M. Edgar Tailhades. Voilà le problème !

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Ces moyens, ils intéressent et les hommes et les finances.

Et d'abord les hommes...

S'agissant des hommes, il nous faut tout à la fois assurer aux élus un statut digne de leur mandat, revaloriser la fonction publique communale, améliorer l'information et la participation des administrés.

Etre élu de ses concitoyens est un honneur qui, ressenti, doit aussi être reconnu ; c'est une charge qui mérite d'être mieux prise en considération.

Ainsi, les tâches des maires et de leurs adjoints, voire celle des conseillers municipaux dans les grandes villes, s'alourdissent-elles sans cesse. Une disponibilité à plein temps s'impose quasiment à ceux qui ont en charge nos plus grandes cités.

Etant moi-même élu local, je sais quels scrupules les maires apportent à évoquer ces problèmes qui les touchent directement ; mais le Gouvernement considère qu'il s'agit là d'une affaire qui appelle des décisions de sa part.

Accroître le temps disponible pour l'exercice du mandat, notamment en ce qui concerne les salariés du secteur public ou du secteur privé, par l'instauration d'autorisations d'absence sous forme de crédit d'heures — pourquoi les reconnaîtrait-on aux délégués syndicaux et pas aux élus ? *(Applaudissements à droite, sur les travées du R.P.R. et de l'U.C.D.P., ainsi que sur quelques travées de la gauche démocratique.)* — indemniser plus équitablement le temps consacré au service de l'intérêt commun, garantir pour l'avenir une retraite convenable mais aussi, pour le présent, réserver aux élus la possibilité de retrouver sans difficulté, à tout le moins à l'issue du premier mandat, à l'image de ce qui a été décidé pour les élus au plan national, leur emploi antérieur, offrir à tous, et en particulier aux nouveaux élus, la faculté de recevoir la formation qu'ils jugeraient nécessaire, telles sont les dispositions essentielles que nous devons prendre pour assurer l'égalité d'accès des citoyens à la représentation locale.

Ce sont d'ailleurs, parmi d'autres dispositions, les objectifs qui ont heureusement inspiré la très judicieuse proposition de loi élaborée sous l'égide du président Boileau, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Par-delà la modestie du rapporteur lorsqu'il écrit : « Votre commission a conscience que le texte que son groupe de travail a élaboré et qu'elle a adopté est encore perfectible », je n'hésite pas à dire que le Gouvernement considère d'ores et déjà que ce texte peut et doit servir de base à nos travaux ultérieurs.

Un sénateur au centre. Très bien !

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. « Assurer — pour reprendre, là encore, une phrase du président Poher — un recrutement démocratique des élus en leur donnant les moyens d'exercer réellement leur mandat » ne saurait nous dispenser de revaloriser la fonction publique communale.

L'emploi des personnels est au cœur des préoccupations de nombreux responsables locaux et nous devons y porter toute notre attention dans la mesure où il conditionne pour une large part la réussite du projet de développement des responsabilités locales. Là aussi, mais peut-être plus encore ici que dans d'autres domaines, il nous faut agir sans timidité, mais sans démagogie.

L'encadrement des services communaux par des personnels de qualité doit être renforcé.

La promotion interne, si elle doit être recherchée et favorisée par la formation continue, ne peut sans doute à elle seule suffire ; les maires, comme les autres responsables de l'activité nationale, doivent être en mesure de recruter des jeunes gens sortis de l'université ou de grandes écoles.

La création d'un emploi d'attaché s'inscrit dans cette perspective et devrait intervenir avant la prochaine session.

Cette revalorisation d'ensemble de la fonction publique communale, condition d'une meilleure efficacité des services, est aussi le gage d'un plus juste équilibre dans les relations entre l'administration centrale et les communes, relations que nous voulons fonder sur de nouvelles bases.

Enfin, dans le domaine connexe des concours que les services techniques de l'Etat peuvent prêter aux collectivités locales, le Gouvernement considère que, sans que soient aucunement mises en cause les qualités techniques et la probité morale reconnues des fonctionnaires concernés, sans que soit non plus sous-estimée l'aide précieuse qu'ils peuvent apporter aux collectivités locales, particulièrement dans les zones rurales, il faut bien reconnaître que le système actuel s'avère, sur certains points, inadapté et devra être, par conséquent, profondément révisé.

Il devra, en particulier, être mis fin au lien existant entre la rémunération d'un concours, dont il ne s'agit pas de contester le principe, et le volume des travaux faisant l'objet d'une assistance technique. *(Applaudissements à droite et sur les travées du R.P.R. ainsi que sur plusieurs travées de l'U.C.D.P. et de la gauche démocratique.)*

Se préoccuper des élus, de ceux qui apportent leurs concours à la marche de nos collectivités locales, c'est bien, mais c'est encore insuffisant en cette période où la communication est reine.

Aussi bien, convient-il d'améliorer l'information et la participation des citoyens à travers les cellules administratives dont ils sont les plus proches.

Selon le Gouvernement, la loi doit, en la matière, se limiter à poser le principe du droit à l'information des citoyens et déléguer aux élus locaux le soin de mettre en œuvre les modalités pratiques de ce principe.

Sur certains points, la réglementation pourrait cependant être améliorée. On peut citer, par exemple, l'extension du droit de communication des documents de la commune ou du départe-

tement dans l'esprit d'une loi récemment votée ou encore la diffusion systématique de documents budgétaires simplifiés, mais illustratifs, en annexe des feuilles d'imposition. Mais, encore une fois, l'information et la participation sont sans doute moins question de textes que de pratique et d'imagination, qui relèvent de la responsabilité des élus.

Mais que seraient ces élus s'ils ne disposaient pas de moyens ?

Moderniser les finances locales est un impératif, et non des moindres.

Cette importante question doit être abordée de façon globale et réaliste. Je veux dire tout à la fois en prenant en considération les aspirations aux mieux-être des Français, mais aussi en tenant compte des possibilités de l'économie nationale.

Le choix dans ce domaine est simple : ou l'on s'achemine vers l'alimentation des budgets locaux pour l'essentiel par des transferts de l'Etat, affectés ou non, la fiscalité directe jouant un rôle de plus en plus marginal ; ou bien l'on estime que les ressources propres locales doivent continuer de couvrir une part importante des dépenses, et alors la fiscalité locale doit être méthodiquement modernisée pour fonder, sur des bases réalistes et équitables, la contribution des ménages et des entreprises ; cela suppose notamment qu'un plus grand degré de liberté soit laissé à la collectivité locale pour répartir le produit global de l'impôt entre les diverses catégories de redevables.

Pour apprécier la situation actuelle, vous aurez présent à l'esprit que, sur 108 milliards de recettes locales en 1975, 41 p. 100 provenaient des ressources propres des collectivités locales, 40 p. 100 des transferts de l'Etat et 19 p. 100 de recettes provisoires ; encore ces moyennes masquent-elles, bien évidemment, des situations très diverses.

Jugeant qu'il convient de préserver l'un des instruments essentiels d'exercice de l'autonomie et de la responsabilité des collectivités locales, le Gouvernement incline à choisir la seconde voie, c'est-à-dire celle qui exclut toute évolution à la baisse du rapport entre les ressources propres et les recettes extérieures. Cela implique une rénovation prudente de la taxe professionnelle et une adaptation prudente, elle aussi, de la taxe d'habitation dans le sens d'une plus grande équité, ainsi que, sans doute, la recherche de nouvelles assiettes fiscales qui pourraient, après expérimentation, être substituées, au moins partiellement, à certaines impositions existantes.

Parce qu'elle aurait pour premier corollaire un allègement considérable des procédures et un renforcement de l'initiative locale dans l'utilisation des crédits, le Gouvernement vous proposera également de prendre en considération une autre option fondamentale : la globalisation progressive de tous les concours de l'Etat, en commençant par les subventions sectorielles d'équipement.

Les modalités de répartition des concours globalisés de l'Etat aux collectivités locales auraient naturellement à tenir compte des besoins à satisfaire comme des capacités contributives des collectivités concernées : parmi les mesures particulières et urgentes prendrait place, dans ce cadre, la création, à laquelle j'ai fait allusion tout à l'heure, d'une dotation minimale de fonctionnement au profit des communes les plus défavorisées.

De même, à partir de l'acquis que constitue la globalisation progressive des prêts de la caisse des dépôts et consignations et de la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, déjà mis en œuvre en faveur des collectivités les plus importantes, les communes et les départements doivent pouvoir accéder largement et plus facilement à l'épargne nationale, dont il convient de garantir une évolution normale de la part qui leur revient, tout en conservant une place importante aux emprunts à taux privilégiés, dont chacun sait ici qu'ils constituent une forme de subvention indirecte, certes, mais particulièrement intéressante.

Enfin, qu'il s'agisse de ressources de la fiscalité locale, des transferts de l'Etat ou des recettes provisoires que constituent en particulier les emprunts, les élus locaux sont à juste titre soucieux — autant que du montant de ces différentes composantes de leurs recettes — de ce que l'on appelle leur caractère évolutif ; ils sont également sensibles à l'équité dans leur répartition entre collectivités.

Le Gouvernement vous proposera des mesures répondant à ces deux ordres de préoccupation.

Il s'agit d'assurer dans la solidarité l'accès des collectivités locales à une juste part de la richesse nationale et d'en ajuster l'évolution au progrès de celles-ci.

Développer les responsabilités locales... S'en donner les moyens... Il ne me reste plus qu'à évoquer devant vous l'opportunité de favoriser la solidarité à travers des formes adaptées de libre coopération.

« Le Gouvernement respectera scrupuleusement le principe de l'autonomie communale », déclarait le Président de la République au conseil des ministres voilà quelques jours. Cette directive sera — est-il besoin de le dire ? — scrupuleusement appliquée.

Le Gouvernement partage, en effet, les sentiments qui, de toute évidence, inspirent aux maires le rejet de toute formule imposée de l'extérieur ; il a d'ailleurs constaté que la coopération se développait spontanément et donnait des résultats appréciables.

Les réalités sont d'ailleurs là. Certaines petites communes sans ressources sont dans une quasi-incapacité de s'administrer. Certaines agglomérations, en raison du morcellement entre communes membres, parviennent très difficilement à définir et à mettre en œuvre des politiques d'ensemble. Et il faut bien reconnaître que si, parfois, leur dépendance souvent décrite à l'égard de l'Etat est aussi grande, c'est que seuls les services de l'Etat ont en main les véritables moyens d'information ou d'action permettant d'assurer les conditions d'existence ou de coexistence de certaines entités communales.

Il faut donc que la libre coopération intercommunale puisse jouer sans difficulté et sans entrave, et qu'elle soit en mesure de s'adapter à toutes les évolutions souhaitées par les élus.

Le statut de la coopération doit ainsi être doublement assoupli dans un sens évolutif : en ce qui concerne les règles juridiques et financières de fonctionnement et pour ce qui touche à la possibilité, pour chaque commune, d'adhérer à l'organisme de coopération ou de s'en séparer.

Le mouvement de coopération pourrait, dans le même temps, recevoir le renfort d'un nouveau statut original, conforme aux vœux émis par l'association des maires de France et par le programme développé à Blois par le Premier ministre : je veux parler du syndicat d'étude et de programmation.

Un sénateur communiste. Cinq ans de retard !

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Ambitieuses, concrètes, nos orientations sont également marquées du sceau d'une très grande ouverture.

Comme vous avez pu le constater, elles cherchent à répondre aux remarques qui sont les vôtres depuis plusieurs années. Elles s'inspirent aussi, sans toujours les suivre, des travaux et des enquêtes menées depuis un an.

Si mes propos ont été assez généraux, c'est à dessein : le Gouvernement, désireux, en effet, que le débat qui va suivre soit un débat ouvert, entrera, en particulier dans le domaine des finances des collectivités locales, dans le détail des choses après vous avoir entendus, car nous sommes ici, M. Bécam et moi-même, avant tout pour vous entendre et vous comprendre.

La réforme des collectivités locales, c'est d'abord l'affaire des élus, et singulièrement de ceux du grand conseil des communes de France. Soyez donc assurés que le Gouvernement tiendra le plus grand compte de vos avis et de vos suggestions. Tout au long de la préparation, puis de la mise en œuvre du plan de développement, une concertation étroite devra être établie entre nous.

Au lendemain même de ce débat, je demanderai, si vous en êtes d'accord, que des contacts suivis, comme en exprimait tout à l'heure le souhait M. le président de la Haute assemblée, puissent s'établir entre les représentants des commission concernées et mon administration, afin que des échanges fructueux puissent s'établir.

Au cours de l'été, M. Marc Bécam, comme il l'avait fait avec bonheur lors de la consultation des maires, vous rencontrera dans vos départements et dans vos communes afin de confronter nos projets avec les réalités du terrain.

Au niveau national comme au niveau local, les organismes consultatifs devront s'ouvrir davantage aux élus. Il n'est pas imaginable que certaines commissions départementales d'équipement ne comprennent que trois élus contre douze ou quinze représentants de l'administration. (*Applaudissements sur plusieurs travées à droite.*)

A cet égard, je puis vous indiquer que, d'ores et déjà, est prévue la création, au sein du conseil national des services publics départementaux et communaux, d'un comité d'allègement des contrôles techniques et des procédures, destiné à en réduire le nombre. Ce comité, à la tête duquel se trouvera placé un haut fonctionnaire de grande qualité — sur le nom duquel M. le Premier ministre a bien voulu me donner son accord — qui est pénétré de la nécessité de simplifier et qui a été choisi comme tel, comprendra des élus, ainsi que des représentants des diverses administrations ; il se nourrira des réflexions et des propositions élaborées par des groupes de travail départementaux, groupant, eux aussi, élus et administrations d'Etat et municipales.

J'attends de ces instances qu'elles rompent avec ce travers de notre esprit français qui tend à tout régler de manière uniforme, avec un luxe de détails qui défie l'entendement. (*Très bien ! Très bien ! sur plusieurs travées.*)

Si, conformément à l'engagement pris par le Gouvernement, je suis venu aujourd'hui, accompagné par le secrétaire d'Etat aux collectivités locales, devant la Haute assemblée, c'est, avant toute chose, je le répète, pour vous entendre, pour entendre la voix de ceux qui, en fins connaisseurs des aspirations des hommes et des réalités du terrain, sont le mieux à même d'éclairer la démarche que le Premier ministre, dont la présence ici marque l'importance qu'il attache à cette affaire, m'a chargé de conduire.

Sénèque disait : « Il n'y a pas de vent favorable pour le navigateur qui ne sait où il va »...

Plusieurs sénateurs sur les travées socialistes. C'est vrai !

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Nous connaissons, je crois, l'orientation qu'il nous faut prendre pour conduire ensemble la réforme, que nous avons souhaitée, vers le succès.

Je vais exposer brièvement les grands principes autour desquels devront s'ordonner les modalités dont nous aurons à débattre à l'automne.

Le premier de ces principes est qu'il ne s'agit en aucune manière, en déchainant des forces centrifuges, d'affaiblir l'Etat dans un monde où la sécurité est de plus en plus menacée et la compétition de plus en plus impitoyable. Il s'agit, au contraire, de l'affermir par un transfert de compétences à des niveaux où elles seront mieux exercées, tant il est vrai qu'un Etat omnipotent devient vite un Etat impotent. (*Murmures sur les travées communistes et socialistes.*)

Discerner ce qui doit être nécessairement un et ce qui peut être légitimement divers, tel doit être notre objectif.

Le second principe est que la réforme doit s'inscrire dans le droit fil de la politique qu'entend mener le Gouvernement dans le domaine économique, sur le plan social et dans les relations entre l'administration et les administrés.

Le Gouvernement entend donner aux animateurs des collectivités locales plus de liberté, plus d'initiatives, et donc plus de responsabilités, comme il entend le faire pour les animateurs de notre activité économique.

Il entend prolonger, au bénéfice des personnes morales, la politique qu'il a engagée vis-à-vis des personnes physiques, en favorisant, dans ses préoccupations, les plus démunies de nos communes.

Il entend, enfin, mener une action d'allègement et de simplification dans les rapports entre l'Etat et les collectivités locales, tout comme entre l'administration et les administrés.

Grand dessein qui devra avoir le temps pour allié, tant il est vrai qu'en ce domaine plus qu'en tout autre, tout ce qui est fait sans le temps est défait par lui !

M. Louis Perrein. Il y a quarante ans qu'on le dit !

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Le Gouvernement ne confond pas les élus de la nation avec l'Antigone d'Anouilh, disant : « Je veux tout de suite, ou alors je refuse ». C'est pourquoi il proposera à leur sagesse une réforme comportant des étapes.

M. Philippe Machefer. C'est Pénélope !

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Le Gouvernement ne méconnaît aucunement la difficulté de l'entreprise, mais il est déterminé, avec votre concours, à la mener à bien, car il sait, comme le disait encore votre président, que « la démocratie communale est l'un des rares domaines où l'union peut le plus facilement se faire, et où les clivages politiques sont le plus aisément surmontés ». (*Applaudissements à droite, sur les travées de l'U. C. D. P. et du R. P. R. et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

— 4 —

SCRUTIN POUR L'ELECTION D'UN JUGE TITULAIRE DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE

M. le président. L'ordre du jour appelle les scrutins successifs pour l'élection d'un juge titulaire et de six juges suppléants de la Haute cour de justice.

Il va être procédé à ces scrutins, en application de l'article 61 du règlement, dans la salle des conférences, où des bulletins de vote sont à la disposition de nos collègues.

Je rappelle qu'en application de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 et de l'article 85 du règlement, la majorité absolue des membres composant le Sénat est requise pour ces élections.

Je prie M. Raoul Vadepied, secrétaire du Sénat, de bien vouloir présider le bureau de vote.

Il va être procédé au tirage au sort de deux scrutateurs titulaires et d'un scrutateur suppléant qui opéreront le dépouillement du scrutin.

(*Le tirage au sort a lieu.*)

M. le président. Le sort a désigné :

Comme scrutateurs titulaires : MM. Bernard Pellarin et Pierre Noé.

Comme scrutateur suppléant : M. André Rabineau.

Le scrutin pour l'élection d'un juge titulaire de la Haute cour de justice est ouvert.

Il sera clos dans une heure.

Le scrutin pour l'élection de six juges suppléants de la Haute cour de justice n'interviendra, éventuellement, qu'à l'issue du scrutin pour l'élection du juge titulaire.

— 5 —

REFORME DES COLLECTIVITES LOCALES

Suite du débat sur une déclaration du Gouvernement.

M. le président. Nous allons procéder maintenant au débat sur la déclaration qui vient d'être faite devant le Sénat en ce qui concerne les grandes orientations d'une réforme des collectivités locales.

Je rappelle que le délai limite pour les inscriptions de parole est maintenant expiré et que le Sénat a précédemment décidé que l'ordre des interventions serait déterminé en fonction du tirage au sort.

Conformément à une décision de la conférence des présidents, je vais d'abord donner la parole à M. de Tinguy, au nom du groupe de travail « collectivités locales » et à M. Blin, au nom du groupe de travail « fiscalité locale ».

La parole est à M. de Tinguy.

M. Lionel de Tinguy, au nom du groupe de travail « collectivités locales ». Monsieur le président, messieurs les membres du Gouvernement, mes chers collègues, je monte à cette tribune dans des conditions un peu particulières. La commission des lois, spécialement compétente en matière de collectivités locales, m'a demandé d'exposer ses principales orientations, à la suite des travaux d'un groupe de travail créé en son sein, sans pourtant que je sois en mesure de vous présenter, en son nom, un rapport à proprement parler puisque nous ne sommes présentement saisis d'aucun texte par le Gouvernement.

De plus, quand la commission des lois et son groupe de travail ont délibéré, ils ignoraient la déclaration qui vient d'être faite devant le Sénat.

Le mandat qui m'a été donné est, pour un certain nombre de points, limité, car je dois m'en tenir, dans mes propos, aux seules opinions qui font, parmi nos collègues de la commission, une quasi-unanimité, à ce que le président Jozeau-Marigné a appelé « un tronc commun d'opinions sénatoriales ». Ce tronc commun est relativement facile à dessiner, mais la difficulté sera, pour moi, dans le temps, pourtant généreux, d'une demi-heure qui m'est imparti, de vous en faire percevoir tous les aspects.

Je m'excuse donc auprès de mes collègues de la commission qui m'avaient chargé d'une mission plus ample, car je ne pourrai pas la remplir totalement. Si je devais le faire, je déborderais de beaucoup mon temps de parole.

Nous devons nous féliciter du fait que le Gouvernement veuille bien ouvrir devant le Sénat son dossier relatif aux collectivités locales, sans attendre la mise au point définitive des textes.

La commission estime même qu'associer le Sénat aux travaux préparatoires, quand il s'agit des grandes questions concernant les collectivités locales, devrait devenir une pratique permanente du Gouvernement.

Elle souhaite qu'il y ait information réciproque et constante entre le Sénat et les ministres dans cette matière qui intéresse tant le Sénat, et que celui-ci soit associé, non seulement à la préparation des textes, mais également, ce qui est souvent beaucoup plus important, à leur mise en œuvre et à leur interprétation.

Certes, la procédure des questions écrites y concourt, mais elle est souvent lourde et il faudrait probablement la compléter.

Quand on parle du rôle du Sénat, il faut toujours avoir présent à l'esprit l'article 42 de la Constitution : « Le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la

République », ce qui détermine son mode d'élection et lui donne des attributions particulières autres que celles du Parlement qu'il partage, en vertu du même article, avec l'Assemblée nationale.

Bien entendu, c'est le Sénat qui se trouve ainsi au premier rang quand des consultations doivent avoir lieu en matière de collectivités locales et si, de divers côtés, on suggère la création d'organismes qu'on appelle, selon les cas, « commissions », « conférences » — j'ai entendu parler tout à l'heure du vieux conseil supérieur des services publics départementaux et communaux — c'est que tous ces organes peuvent avoir leur utilité. De même, le rapport Guichard a suggéré la création d'une commission permanente de la réforme. Mais peu importe le nom ! L'utilité de l'organisme est certaine.

Si l'on veut bien lire attentivement l'article 42 de la Constitution, auquel je faisais allusion précédemment, il serait probablement inutile d'ajouter de nouvelles commissions à celles qui pullulent déjà exagérément dans notre administration, surtout à une époque où l'on émet l'intention de la simplifier.

La commission permanente de la réforme des collectivités locales, c'est le Sénat lui-même, avec le concours de ses propres commissions. (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

Le Gouvernement trouvera dans cette procédure les garanties que ne peuvent pas donner les commissions dans lesquelles ne sont représentés que certains groupes d'intérêts. Le Sénat, par son double rôle de chambre du Parlement et de représentant des collectivités locales, saura rechercher les solutions de synthèse et parfois de conciliation.

Cet avantage, le Gouvernement ne le trouvera dans aucun autre organisme, quel qu'il soit. En outre, le travail proprement législatif s'en trouvera facilité, puisqu'après cette étude les solutions seront plus mûries, probablement meilleures et, ce qui n'est pas un mince avantage, les débats en séance plénière pourront même être écourtés.

Le travail à faire par le Sénat est sans doute rendu plus aisé par cet accord général que l'on rencontre souvent en matière de collectivités locales. Le Gouvernement y a fait allusion tout à l'heure.

Depuis des décennies, cet accord général, essentiel, se manifeste au sein de l'association des maires de France comme de l'association des présidents de conseils généraux.

Les résultats de l'enquête effectuée en 1977 auprès des maires l'ont confirmé une fois de plus : quand il s'agit de collectivités locales, les divergences politiques s'estompent ou même disparaissent.

Je voudrais souligner d'abord le motif profond de cet accord général : il repose sur des idées communes quant à la place des collectivités dans la cité. Quand on a défini ce principe, on aborde beaucoup plus facilement les questions pratiques que nous examinerons tour à tour, aussi bien les problèmes concrets, administratifs, que les problèmes financiers les plus actuels et les plus irritants pour les élus locaux.

S'agissant de la place des collectivités locales dans la nation, deux thèses qu'on peut dire de philosophie politique sont en présence, en France, depuis bien longtemps.

Selon les uns, la collectivité locale n'est que le résultat d'un démembrement de l'Etat, un moyen d'administrer que l'Etat peut adopter ou répudier à son gré, créant ou supprimant les collectivités locales, les façonnant toujours comme il l'entend, réduisant à sa guise leurs attributions et ne leur donnant d'autonomie que ce qu'il lui plaît, cela à partir d'une certaine conception de la souveraineté nationale.

Aujourd'hui encore, telle est, brièvement résumée, la thèse des technocrates, qui subsistent très nombreux dans nos administrations et en dehors. Ils sont les héritiers d'une longue tradition. Leur point de vue a été soutenu, dès la création du département, par ceux qui, vous vous en souvenez, voulaient faire de ces circonscriptions, alors nouvelles, des carrés sur la carte, dessinés par les méridiens et les parallèles.

Depuis lors, les attaques contre les départements n'ont jamais cessé. Mais elles ont été beaucoup moins vives, dans les périodes récentes, que les attaques contre les communes et elles ont été menées par des personnes qui me semblent avoir fait preuve de plus d'esprit de géométrie que d'esprit de finesse.

Les technocrates n'ont pas tenté de mettre les communes au carré, encore qu'on puisse croire que cela ne leur aurait pas déplu. Mais ils ont voulu les regrouper, ne leur laisser que des tâches secondaires, contrôler dans le détail leurs activités, bref, les traiter comme un cas particulier d'établissement public.

C'est contre ce point de vue que l'accord des élus s'est toujours réalisé, chaque fois qu'ils ont eu la parole, et cela dès 1789, il faut le noter. Les constituants, en effet, ont décidé,

à l'appel de Mirabeau et contre la thèse de Thouret, qu'il ne fallait pas diviser l'espace, mais grouper les populations, « en respectant les localités, les frontières des provinces et jusqu'aux répugnances et aux habitudes morales des habitants ». Grande sagesse, qui a fait que le département, prolongeant pour l'essentiel les anciennes provinces, est devenu presque aussi cher aux Français que les communes qui, elles, viennent de la nuit des temps et ont résisté à toutes les tempêtes.

Nos premiers constituants, sans l'exprimer, avaient donc une sorte de philosophie. Ils pensaient que ce n'est pas la loi qui crée la collectivité territoriale, que cette collectivité existe par la volonté des habitants et non par le fait du législateur. En cette matière, comme chaque fois qu'il s'agit de liberté individuelle, la loi a ses limites : elle doit respecter le vouloir des hommes et, pour parler comme les constituants, « jusqu'à leurs répugnances ».

De Tocqueville, si sage en ce domaine, a résumé dans une formule que je trouve lapidaire ces vérités en écrivant : « C'est l'homme qui fait les royaumes et les républiques. La commune paraît sortie directement des mains de Dieu. » Il ajoutait, ce qui est toujours d'actualité : « Sans institution communale, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté. »

Ces vues ont implicitement inspiré toutes nos lois depuis 1789, et la Constitution de 1958 ne fait pas exception à cette règle générale.

Nous avons déjà cité l'article 42 de la Constitution en tant qu'il fait du Sénat le représentant des collectivités territoriales. Mais cet article est au moins aussi important en ce qu'il fait des collectivités territoriales une des bases de l'Etat, puisque c'est à travers elles que le Sénat, élément du Parlement, doit être élu.

M. le ministre a cité tout à l'heure l'article 72 de la Constitution, qui sanctionne à la fois la préexistence des collectivités locales et leur autorité. Cet article dispose : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer... »

« Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus... »

Le texte ne prend pas la peine de prévoir ce que sont les départements, les communes et les territoires d'outre-mer ; il les prend comme tels et il admet comme principe que ces collectivités doivent être libres et s'administrer sans contraintes.

Ainsi, les technocrates me paraissent battus, à la fois sur le terrain des principes traditionnels et constants et sur le terrain de la Constitution.

Mais il faut bien avouer qu'ils ont pris leur revanche et que, sur le terrain le plus important, c'est-à-dire sur le terrain pratique, celui de l'administration quotidienne, beaucoup de lois récentes leur ont donné raison et ont fait fi des principes de la Constitution, avec la complicité — avouons-le — d'une partie souvent assez grande de l'opinion publique qui refuse, chose surprenante, en détail ce qu'elle a accordé, en principe, d'une façon globale, amenant les agents de l'Etat à tout contrôler, reconstruire, souvent à diriger eux-mêmes la vie locale — M. le ministre en convenait tout à l'heure — parfois à se substituer aux autorités élues grâce au fatras des décrets, arrêtés, circulaires, projets types, sans oublier cette arme terrible que constitue la subvention conditionnelle.

Tout le malaise des collectivités locales — c'est pour cela que j'y ai insisté — vient de cette disparité entre les principes et la pratique. Et s'il faut définir brièvement la réforme à entreprendre, je dirai qu'elle consiste à remettre les principes en accord avec la pratique.

Je commencerai par les problèmes administratifs. Ils sont multiples et, puisque je dois me limiter, je n'en présenterai qu'un catalogue : les structures, l'autonomie, les attributions, le statut des élus, le statut du personnel. Sur chacune de ces questions, votre commission des lois a amplement délibéré. Mais, pour rester bref, je n'exposerai que l'essentiel de ses travaux en passant très rapidement ces cinq questions en revue.

La question des structures a empoisonné durant quinze ans les rapports de l'Etat et des collectivités locales, surtout les rapports de l'Etat et des communes. Le président des maires de l'époque peut, sans conteste, en porter témoignage. Les technocrates ont tenté, avec un étrange acharnement, de bouleverser nos structures municipales. Heureusement, le rapport Aubert sur les résultats de l'enquête effectuée en 1977 auprès des maires montre très objectivement combien ceux-ci tiennent au maintien de leurs communes. Le rapport contient plusieurs pages à ce sujet. Je ne citerai que les têtes de paragraphes, car elles semblent tout dire.

Premièrement, « les maires ne croient pas que l'insuffisante collaboration entre les communes soit la cause de leurs difficultés ». Deuxièmement, « les maires estiment que les formules actuelles de collaboration intercommunale sont assez satisfaisantes ». Troisièmement, « les maires ne souhaitent qu'une collaboration spontanée et volontaire des communes ».

Telles sont, résumées, les conclusions auxquelles sont parvenus les membres de votre commission des lois. Je crois pouvoir me réjouir que, tout à l'heure, le Gouvernement les ait en partie rejointes.

Il faudrait aussi, monsieur le ministre, renoncer à ces pressions insidieuses qui s'exercent pour faciliter ou favoriser les regroupements, aux avantages financiers concédés aux communes qui se regroupent. Si un regroupement est onéreux, pourquoi y inciter les communes ?

M. Raymond Courrière. Très bien !

M. Lionel de Tinguy, au nom du groupe de travail « Collectivités locales ». C'est là un point de vue moral : la liberté ne doit pas être mise à prix. (Applaudissements sur toutes les travées.)

La commission des lois ne sous-estime pas pour autant l'utilité, la nécessité même de la coopération intercommunale, et elle veut la faciliter par un assouplissement des formules actuelles. Sur ce point également, j'ai entendu avec plaisir les déclarations que vous avez faites tout à l'heure, monsieur le ministre, et sur lesquelles nous pourrions, je l'espère, débattre plus en détail au sein du Sénat, chargé de la réforme des collectivités locales.

Mais tout doit se faire dans le respect de nos départements et de nos communes, lequel nous est dicté non pas par le souci de l'histoire — quelque respect qu'on lui doive ! — mais par la volonté des habitants, soucieux de leur avenir. Ce n'est pas du « passésisme » mais, au contraire, le désir de bien construire qui inspire ces réflexions.

Pour parler d'une plus grande autonomie des communes, il faut, vous l'avez dit, évoquer la tutelle préfectorale. Toutefois, elle ne constitue plus le point essentiel, il s'en faut : la véritable question est celle des tutelles indirectes plus ou moins inavouées, financières et techniques et celle, plus insidieuse encore, de l'envahissement des collectivités locales par les exigences des services d'Etat, par ce que j'appelle « la marée de la paperasse ».

MM. Jean Nayrou, Raymond Courrière et plusieurs sénateurs de l'U. C. D. P. Très bien !

M. Lionel de Tinguy, au nom du groupe de travail « Collectivités locales ». La réduction et la simplification des contrôles financiers répondraient à un vœu général des administrateurs locaux. Donnons-en un exemple.

Le nombre des pièces nécessaires pour justifier une quelconque dépense est toujours élevé. Tous ceux qui, parmi nous, sont maires ou présidents de syndicat savent combien de signatures ils doivent donner pour payer 0,50 franc.

MM. Raymond Courrière et Edgar Tailhades. Très bien !

M. Lionel de Tinguy, au nom du groupe de travail « Collectivités locales ». Trop heureux, encore, lorsqu'on n'a pas affaire à un receveur municipal scrupuleux qui raffine sur ses exigences, ce qui, alors, crée un véritable nœud de difficultés.

Ces faits sont d'autant plus regrettables que le maire n'a pas encore le droit, que pourtant la loi lui donne mais que le décret ne lui a pas encore concédé, de réquisitionner le comptable. Bien des lois demeurent inappliquées, en voilà, hélas, un exemple ! Dans le cadre de la réforme, j'espère que cette loi précise sera mise en œuvre !

Quant au contrôle des comptes, je dois aussi en dire un mot, tant ceux qui y sont soumis savent combien il est souvent tatillon et peu utile, et quelle perte énorme de temps il occasionne aussi bien pour les services d'Etat qui l'exercent que pour les collectivités qui le subissent. Il convient d'en revoir toutes les règles et de porter la hache dans un système désuet.

Les contrôles techniques sont dénoncés avec beaucoup plus de vigueur encore dans la réponse au questionnaire que les contrôles financiers. Sont plus spécialement visés, comme vous l'avez dit, monsieur le ministre, les contrôles des services de l'équipement, surtout lorsqu'il s'agit d'urbanisme et de permis de construire.

De façon générale, comme notre collègue Paul Girod l'a souligné dans nos travaux préparatoires, il est anormal qu'une même personne ou un même service public puisse intervenir dans une affaire en jouant successivement tous les rôles et soit à la fois initiateur, concepteur, instructeur, censeur, réalisateur et contrôleur. Avouons que cela ne tient pas debout !

M. Edgar Tailhades. C'est maître Jacques !

M. Raymond Courrière. Très bien !

M. Lionel de Tinguy, au nom du groupe de travail « Collectivités locales ». Il ne reste alors à l'élu local, une fois ces contrôles effectués, qu'une seule tâche : voter les impôts pour régler les factures !

Indirectement, je le sais, c'est peut-être moins aux agents de ces services techniques qu'aux règles qu'ils doivent appliquer que les maires s'en prennent, et, dans ce domaine, les réformes nécessaires débordent assurément les limites d'une réforme municipale.

Le rapport Guichard a cité quelques exemples, notamment celui-ci : cinquante instances doivent être consultées et cent opérations sont nécessaires, demandant environ huit années de délai, pour qu'on puisse poser la première pierre d'un C. H. U. !

Mais le rapport Guichard ne me paraît pas avoir perçu pleinement le côté quotidien de l'affaire. Sait-on, par exemple — beaucoup de mes collègues le savent, car ils sont comme moi présidents de syndicat d'électrification — que, pour planter un seul poteau électrique, il faut plus de vingt signatures, c'est-à-dire que plus de vingt personnes vont contrôler l'emplacement de ce poteau ? Et encore est-il mal placé, par-dessus le marché !

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. C'est ce que j'allais dire !

M. Lionel de Tinguy, au nom du groupe de travail « Collectivités locales ». Ce qu'il faut, c'est que l'Etat cesse de s'enfler. Il faut qu'il admette de se réformer. La réforme des collectivités locales, à mon sens et au sens de mes collègues, passe, en premier lieu, par la réforme de l'Etat lui-même. C'est plus difficile, mais tout le monde doit bien s'en trouver, y compris les services de l'Etat qui emploient une notable partie de leur temps à correspondre entre eux.

Pourquoi ne pas s'appuyer sur les collectivités locales en constituant à l'échelon départemental des commissions auxquelles participeraient les élus locaux pour entamer la réforme administrative ? J'ai l'impression que mon propos sur ce point rejoint un peu celui que vous avez tenu tout à l'heure, monsieur le ministre, en le débordant peut-être puisque je m'axe davantage sur l'Etat, que vous épargnez plus que moi.

A cet égard, l'enquête de 1977 auprès des maires ne me paraît pas avoir été parfaitement utilisée. Certes, le rapport Aubert est très remarquable. Il dégage les grandes orientations, mais il n'a rien retenu des milliers de suggestions de détail faites par les maires, suggestions qui sont peut-être leur plus précieux apport.

L'examen de tous ces dossiers constitue un travail considérable, mais, puisqu'il serait sûrement fructueux, ne serait-il pas utile de le pousser jusqu'à son terme pour en tirer ce qui n'a pas été vu jusqu'à présent ? Rien n'empêcherait soit la reconstitution de la commission Aubert, soit le renvoi des dossiers vers les départements ou les régions pour que le travail soit achevé.

J'en viens maintenant aux attributions des collectivités locales.

La commission Guichard a très bien marqué le principe de la réforme à faire, en indiquant que, quand il y a un choix entre divers degrés d'administration pour une mission de service public, il faut donner la préférence à celle qui est la plus proche des administrés.

Pour en tirer les conséquences, il faudrait passer en revue toute notre administration et nous retrouvons là la réforme de l'Etat, monsieur le ministre. C'est la tâche de demain et la collaboration des collectivités locales, à laquelle vous avez bien voulu faire allusion, pourra beaucoup y concourir.

Du statut des élus, je parlerai peu, puisque vous-même avez fait allusion au rapport de notre collègue M. Boileau, adopté par la commission des lois, et que vous avez accepté d'en faire le point de départ de nos travaux. Je ne puis que m'en féliciter.

Les études de la commission sont, à vrai dire, moins avancées en ce qui concerne le statut du personnel, mais nous voyons bien les objectifs à atteindre.

Il faut que les collectivités locales disposent d'un personnel dont la qualité soit au moins égale à celle des fonctionnaires de l'Etat. Pour cela, de nombreuses mesures doivent être prises. Il faut assouplir les règles de recrutement, de rémunération et de carrière des fonctionnaires locaux et prévoir la possibilité d'échanges entre les fonctions communales ou départementales et les fonctions d'Etat.

Il faut laisser plus de liberté aux maires et aux préfets dans l'organisation des services. Les règles qui sont imposées sont rigides et, à cause de cette rigidité — il faut bien l'avouer —, elles sont très souvent tournées.

Il en résulte un double inconvénient : ou bien un mauvais fonctionnement du service ou le non-respect des lois que l'on tourne, ce qui est toujours à déplorer. Il y a de ce côté beaucoup à faire. Rien de tout ce qui existe dans ce domaine n'est sain.

J'en viens maintenant aux problèmes financiers qui, pour tous les élus locaux, dominent les autres. Je serai bref, car, après avoir été schématique sur les problèmes administratifs, je vois que l'heure m'impose d'être squelettique sur les problèmes financiers.

Les élus se plaignent de la disproportion des ressources et des charges. Il semble qu'il faille à la fois revoir les charges des collectivités locales et repenser la totalité de leurs ressources. Un grand pas vers l'équilibre financier serait fait si l'Etat reprenait à son compte toutes les charges que les collectivités locales supportent indûment, toutes les charges qu'elles doivent admettre sans pouvoir prendre aucune décision pour les engager.

Cet abus est parfois ancien. Tel est le cas des dépenses des palais de justice pour lesquels les départements paient depuis longtemps, et il y a d'autres cas analogues. Mais cet abus s'est beaucoup amplifié au cours de ces dernières années. Les transferts de charges ont été systématiquement pratiqués par presque tous les ministères : transferts de la majeure partie des routes nationales aux départements, avec une contrepartie financière ridiculement insuffisante; prise en charge de la construction des lignes téléphoniques par les départements et les communes, sous la menace de ne pas voir se réaliser des installations urgentes, si ces collectivités locales ne payaient pas elles-mêmes les dépenses; subventions de l'éducation nationale artificiellement bloquées de façon à accroître sans le dire la participation des départements et des communes dans les constructions scolaires; problèmes des agences postales, des gendarmeries, etc. La liste n'en finirait pas.

Un point névralgique est le système adopté pour la rémunération de certains agents du service technique. Vous y avez fait allusion, monsieur le ministre, tout à l'heure, et sur ce point nous sommes très largement d'accord avec vous. Il faut, pour conserver au service de l'Etat ces agents de grande qualité, les rémunérer suffisamment. Mais il ne faut pas maintenir un système illégal, vous le savez, puisque, dès 1975, le Gouvernement avait en main le rapport René Martin qui souligne l'anomalie de cette affaire, qui a continué jusqu'à l'automne dernier.

Vous savez que l'arrêté du 23 septembre 1977, un simple arrêté, a presque doublé la rémunération de ces services, prenant prétexte de la réforme de l'ingénierie, c'est-à-dire doublant les charges correspondantes des collectivités locales. Alors que le président René Martin avait dit que l'arrêté était strictement illégal, la mise a été doublée. Il faut vraiment que cela cesse.

Un autre point qui a provoqué le mécontentement des élus locaux, c'est la manière de transfert qu'a été la perception de la T.V.A. sur les travaux des communes et des départements. Lorsque, comme c'est encore la règle, l'Etat perçoit 17,6 p. 100 sur les travaux en question et qu'il accorde généreusement moins de 10 p. 100 de subventions ou pas de subvention du tout, c'est en réalité non pas l'Etat qui subventionne la commune, mais la commune qui paie un droit à l'Etat pour avoir la possibilité de faire des travaux. Il est évident que cette situation est indéfendable et nous nous réjouissons qu'on nous ait promis de la faire cesser. Mais en 1978, quelle est encore la situation? Pour les communes, le remboursement va être de 6 p. 100, pour les départements de 2 p. 100; il sera calculé sur les dépenses de 1976.

Le décalage est grand. Il faut hâter la réforme. Vous avez bien voulu nous dire tout à l'heure qu'elle serait menée à bout. Nous en prenons acte avec beaucoup de satisfaction, car c'est vraiment une cause de mécontentement très justifiée.

Autre question grave à laquelle vous avez également fait allusion : la charge des dépenses d'aide sociale. Certes, l'Etat y concourt, mais cette participation constitue désormais pour les départements et les communes une de ces dépenses sur lesquelles ils n'ont plus aucune autorité. On peut le regretter et je pense personnellement que les commissions cantonales d'aide sociale étaient et sont encore bien mieux placées, dans la mesure où elles subsistent, que les commissions de la sécurité sociale pour connaître la situation réelle et juger de l'utilité de certaines décisions. Mais c'est un fait : dans l'état actuel des choses, les collectivités locales n'ont plus que la mission de payer et eu égard à l'importance de cette charge, vous résoudriez pratiquement dans l'immédiat le problème des finances locales si l'Etat mettait à la charge de son budget les dépenses correspondantes.

M. le président. Monsieur de Tinguy, malgré l'intérêt que le Sénat porte à votre exposé, je vous prie de conclure.

M. Lionel de Tinguy, au nom du groupe de travail « Collectivités locales ». Je termine, monsieur le président. Je voudrais simplement ajouter quelques mots sur les subventions et sur les emprunts. Je souhaite leur globalisation parce que c'est un moyen d'assurer la liberté des communes et vous avez senti que la liberté était le point essentiel de tout mon propos. Il faut que les communes, les petites comme les grandes, ne soient plus des mendiants aux portes de tous les services de l'Etat pour obtenir des subventions au coup par coup. La réforme est essentielle. Vous avez dit vous-même tout à l'heure, monsieur le ministre, qu'il fallait envisager des mesures semblables pour les emprunts en les globalisant et en simplifiant les formalités.

Monsieur le président, répondant à votre appel, je conclus en disant que l'heure ne paraît plus aux études et aux rapports préparatoires. Beaucoup de ces études ont été faites : elles sont excellentes, il suffit d'y puiser. Nous pensons que, dès 1980 et sans attendre les effets de la loi-cadre, certaines mesures pourraient être prises, par voie législative, s'il le faut, mais aussi et peut-être surtout par la voie de la réforme de l'administration à laquelle j'ai fait allusion.

Si le Gouvernement veut bien nous suivre dans nos préoccupations, il rencontrera des oppositions, les oppositions de ceux qui, jusqu'à présent, ont réussi à faire échouer les réformes, les incorrigibles technocrates qui veulent toujours modeler à leur guise les structures municipales et faire de ce modelage un préalable aux réformes financières. Les services nationaux et régionaux veulent garder leurs occupations ou leurs prérogatives et répugnent à abandonner des décisions aux collectivités locales. Les services budgétaires, parce que c'est leur rôle, n'aiment pas les transferts de charges quand ils se font au détriment de l'Etat.

Pour tous ces motifs, il vous faudra, monsieur le ministre, assurément beaucoup d'énergie. Il me semble cependant que vous êtes bien placé pour aboutir. Votre Gouvernement a, en effet, pris parti, de façon générale, pour la liberté, même dans le domaine économique, où certains doutent un peu de ses résultats.

Au contraire, vous ne subirez à coup sûr dans le pays aucune critique si vous rendez aux collectivités locales la liberté en leur assurant les moyens nécessaires pour l'exercer.

J'ai charge de vous dire combien notre commission des lois et mes collègues du groupe de travail sont disposés à aller dans ce sens et à vous aider. Je suis persuadé que le sentiment des commissaires à cet égard doit être celui du Sénat tout entier, qui attend et réclame depuis si longtemps les mesures dont nous discutons.

Puisse la collaboration entre le Gouvernement et le Sénat qui s'instaure aujourd'hui se prolonger jour après jour, comme je l'ai demandé en commençant, jusqu'à ce que, en commun, nous ayons fait l'œuvre de décentralisation, de remise en ordre des finances et de modernisation qui s'impose tant aux services de l'Etat qu'aux collectivités locales. (*Applaudissements sur toutes les travées.*)

M. le président. La parole est à M. Blin, au nom du groupe de travail « Fiscalité locale ».

M. Maurice Blin, au nom du groupe de travail « Fiscalité locale ». Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans la perspective de la réforme tant attendue des collectivités locales, un groupe de travail a été constitué au sein de la commission des finances. Animé par notre collègue M. Jean-Pierre Fourcade, il a procédé à une analyse approfondie des problèmes financiers auxquels se heurtent nos communes, grandes, petites et moyennes. Il m'a demandé d'être son porte-parole et de vous communiquer ses conclusions, qui ont reçu, je le souligne, l'approbation unanime de ses membres.

Votre commission des finances a abordé cette terre, à la fois si familière et si pleine d'obstacles, avec prudence et détermination.

Prudence car, des exemples récents l'ont prouvé, il y a loin, très loin, de la théorie à la pratique.

Détermination, car l'évolution des années proches a conduit le système actuellement en place à l'injustice et parfois même à l'absurde. L'heure de la réforme, nous en convenons tous et M. le ministre vient de le rappeler, a sonné. Le Président de la République en a convenu, le Premier ministre, à Blois, a pris des engagements. En toute occasion, notre président, qui est aussi l'avocat de tous les maires de France, l'a rappelé avec l'autorité et la clairvoyance qu'on lui connaît.

Trois constatations s'imposent.

Premièrement, les ressources financières des collectivités locales ne correspondent pas, et l'on pourrait même dire correspondent de moins en moins, à leur rôle réel d'investisseurs.

Quelques chiffres en témoignent. En 1976, si les recettes des collectivités locales représentaient 19 p. 100 des recettes fiscales de l'Etat, en y incluant la dotation du V. R. T. S. — le versement représentatif de la taxe sur les salaires — les dépenses de ces mêmes collectivités représentaient 39,5 p. 100 des dépenses de l'Etat. Quant à leurs investissements, ils atteignaient une fois et demie le montant des investissements civils de l'Etat.

Deuxième constatation : les finances locales sont en état de trop grande dépendance à l'égard de celles de l'Etat. C'est vrai de la fiscalité. Nos « quatre vieilles » sont des impôts de répartition ; les élus votent un produit et laissent à l'administration fiscale de l'Etat le soin de fixer les taux, c'est-à-dire finalement la somme due par les contribuables, et les élus sont complètement démunis pour expliquer à leurs électeurs les raisons de telle ou telle augmentation d'impôt, surtout depuis la mise en œuvre bâtarde de la réforme de 1974-1976.

Cette situation ne doit plus durer.

Cette dépendance est encore plus frappante en ce qui concerne les dotations de l'Etat, les subventions, le régime des emprunts, la trésorerie. L'ensemble du système financier local repose donc sur des liens croissants de subordination qui sont contraires à l'évolution des mentalités et qui, tôt ou tard, seront remis en cause.

Troisième constatation : la fiscalité locale, à l'exception de la taxe professionnelle, ne repose pas sur des bases évolutives. L'augmentation des ressources des collectivités locales ne peut donc être obtenue que grâce à des augmentations de taux de plus en plus importantes et de moins en moins bien supportées. Cette situation est d'autant plus critiquable que, s'agissant d'impôts de répartition, l'augmentation des taux accentue les inégalités de situations entre contribuables.

Les conclusions qui découlent de ce constat sont claires : la progression des recettes fiscales des collectivités locales est plus rapide que celle des recettes de l'Etat. Si rien n'est fait, cette situation s'aggravera dans les années qui viennent : pendant la durée du VII^e Plan, le taux de progression annuel prévu de la fiscalité locale est de 16,2 p. 100, tandis qu'il n'est que de 11,4 p. 100 pour la fiscalité de l'Etat. L'assiette des impôts locaux étant peu élastique, les taux iront donc en augmentant très sensiblement.

Enfin, cette forte croissance de la fiscalité des communes étant insuffisante pour faire face aux dépenses supplémentaires, leur endettement, déjà élevé, augmentera nécessairement.

Face au mal, quels peuvent être les remèdes ?

Avant de les envisager, notre groupe de travail s'est fixé trois points de repère.

Premier point : adopter une perspective financière globale. M. le ministre de l'intérieur nous y a conviés tout à l'heure, mais nous avions devancé son vœu. En effet, les solutions retenues doivent être cohérentes avec l'évolution prévisible de la situation financière de l'ensemble des collectivités publiques, c'est-à-dire de l'Etat, des communes et des organismes de sécurité sociale.

Or, nous savons qu'en ce qui concerne les dépenses de l'Etat la situation actuelle est très tendue et qu'elle le demeurera dans les prochaines années, avec une menace persistante de déficit.

Quant à la sécurité sociale, les aides directes de l'Etat aux différents régimes atteignent déjà près de 36 milliards de francs en 1978. C'est dire que la marge de manœuvre pour le financement des collectivités locales est bien étroite et que, si l'on peut dire, la réforme tombe mal.

Pourtant — c'est un point sur lequel il m'a été demandé d'insister auprès de vous — il nous a paru exclu de réaliser une réforme significative des collectivités locales en matière financière sans augmenter, d'une manière ou d'une autre, les ressources mises à leur disposition.

M. Raymond Courrière. Très bien !

M. Maurice Blin, au nom du groupe de travail « fiscalité locale ». Si vous le voulez bien, j'exposerai tout à l'heure, rapidement, les propositions qui nous ont paru raisonnables à ce sujet.

Deuxième point de repère : ménager des solutions suffisamment souples pour répondre à la diversité des structures des 36 359 communes françaises. La décentralisation envisagée doit être diversifiée et permettre de donner des moyens financiers adaptés aussi bien aux grandes villes, aux villes moyennes qu'aux communes rurales.

Cette réflexion, qui semble inspirée par le bon sens, n'était pas, jusqu'à une date récente, partagée par l'administration, qui a longtemps cru devoir prôner un regroupement des communes sinon autoritaire, tout au moins financièrement très sollicitant.

En vérité, les réformes financières doivent être différentes selon la taille des communes. Aux petites, il convient de donner ce qu'on appelle humblement « les moyens de vivre » ; aux moyennes, il faut assurer un potentiel de développement ; aux troisièmes, les plus grandes, il importe de laisser ou de donner le maximum de responsabilités.

Troisième et dernier point de repère : disjoindre la réforme du système financier local du problème des transferts de charges entre l'Etat et les collectivités locales. Non pas que ce transfert de charges ne soit pas un problème important, tout au contraire, mais il nous a paru qu'il fallait se garder d'une approche trop systématique de la réforme financière des collectivités locales qui consisterait à rationaliser le champ des compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales et à évaluer ensuite les transferts de charges correspondants.

Cette approche engagée prématurément nous paraît vouée à l'échec car elle réduirait à néant l'effort d'amélioration du financement des collectivités locales qui est en cause. Les présidents de conseils généraux, les maires ont besoin de pouvoir, pendant un temps, apprécier les changements qu'apportera dans leurs ressources la réforme attendue pour examiner ensuite quel pourrait être, en effet, le meilleur transfert de charges.

Cette appréciation indispensable à l'acceptation des mesures prises serait impossible si, dans le même temps, l'Etat procédait à des transferts trop importants touchant tel ou tel secteur de la vie locale : police, transports, aide sociale, enseignement, par exemple.

Les exemples récents de réforme de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation sont là pour montrer quel malaise peuvent engendrer des mesures souhaitables, mais mal comprises.

Il convient donc de procéder en deux temps : d'abord, mettre en œuvre la réforme financière et rééquilibrer la situation des collectivités locales ; plus tard, amorcer la réforme des compétences et le problème des transferts de charges avec l'Etat.

Ces précautions prises, qui sont autant de recommandations au Gouvernement pour la conduite de la réforme qu'il souhaite, à juste titre, mener en concertation avec le Sénat, entrons, si vous le voulez bien, plus avant dans les mesures étudiées par votre commission des finances.

Tout d'abord, il convient d'achever la réforme de la fiscalité directe locale. Hommage doit être rendu ici aux agents de l'administration des impôts, qui, depuis plusieurs années, souvent dans des conditions difficiles, sont sur la brèche pour mettre à jour les valeurs locatives des impôts locaux et doter nos communes et nos départements d'un système d'impôts directs moins vétuste.

Mais, au fond, leur tâche n'est-elle pas un peu vaine ? Ils ne réussiront pas à faire, en effet, qu'un système d'impôts indiciaires devienne aussi évolutif qu'un système d'impôts liés à l'activité économique.

Il reste que les « quatre vieilles » ont le mérite d'être des impôts bien localisables. Il ne nous a donc pas paru souhaitable d'en contester le principe.

Dans l'immédiat, il importe d'achever la rénovation de ces impôts entreprise depuis 1970 et mise en œuvre partiellement depuis 1974. Cela implique la transformation des « quatre vieilles » en impôts de quotité. Le système actuel reste un système de répartition. Il convient, dès le 1^{er} janvier 1979, de permettre aux élus municipaux et départementaux de fixer librement le taux des impôts locaux : taxe d'habitation et taxes foncières, bâti et non bâti.

Pour la taxe d'habitation, nous proposons trois améliorations : une meilleure personnalisation de l'impôt par une majoration des abattements pour charges de famille ; le calcul des abattements sur la valeur locative réelle communale et non plus sur la valeur locative moyenne, l'utilisation accrue du « loyer minimum ».

Il faudrait en outre — c'est un détail, mais il est important — que les élus locaux soient mieux informés du régime des abattements facultatifs.

La deuxième amélioration est l'instauration du paiement fractionné de l'impôt. Nous savons que ce système présente pour l'administration chargée de le mettre en œuvre des difficultés techniques, mais la taxe d'habitation, payée par près de 20 millions de foyers, alors que 12 millions seulement, mes chers collègues, sont assujettis à l'impôt sur le revenu, est devenue un véritable impôt de droit commun et son montant est de plus en plus lourd pour les contribuables.

C'est pourquoi nous souhaitons, au moins du point de vue des principes — nous aimerions d'ailleurs que ses possibilités d'application fussent étudiées — qu'il soit possible de l'acquitter par tiers ou de l'intégrer au système de mensualisation de l'impôt sur le revenu.

Enfin, troisième modification : l'adaptation permanente de l'impôt à la réalité économique, c'est-à-dire une gestion « active » des valeurs locatives, leur mise à jour fréquente et régulière et l'accroissement du rôle des commissions des impôts directs.

Pour la taxe professionnelle, le remplacement de l'ancienne patente avec son tarif complexe et archaïque par cette dernière, qui est un véritable impôt économique, s'est fait — nous le savons bien ici — avec beaucoup de difficultés.

Le régime définitif pour 1979, que le législateur devra mettre au point au cours de la prochaine session, devrait, nous semble-t-il, s'inspirer des éléments suivants : en ce qui concerne l'assiette, utiliser les valeurs réelles des équipements, affectés des amortissements, à la place des valeurs forfaitaires dans le calcul de la valeur locative ; revoir la part respective des salaires, des immobilisations corporelles, de matériel et de l'outillage dans l'assiette, pour moins pénaliser, s'il est possible, les entreprises de main-d'œuvre.

Pour la fixation du taux, sujet qui nous a valu de longs et passionnants débats, il conviendrait d'accroître l'autonomie communale, tout en neutralisant les trop grandes différences de taux de la taxe au sein des entreprises d'un même département.

C'est pourquoi il nous a semblé qu'il conviendrait d'aller, soit vers une formule de départementalisation des taux, avec maintien de l'affectation communale du produit, soit vers une péréquation départementale de la taxation communale des entreprises.

Enfin, un lien doit être maintenu entre le taux de la taxe professionnelle et les taux des autres impôts directs locaux, pour garantir un certain équilibre entre les différentes catégories de contribuables communaux. En clair, votre commission ne se déclare pas favorable à ce qu'on appelle « le déverrouillage des taux ».

Il convient ensuite d'assurer aux collectivités locales une fiscalité évolutive.

La rénovation des « quatre vieilles » n'assure pas aux collectivités locales des ressources croissantes en fonction de l'activité économique, comme le sont les grands impôts d'Etat, l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'I.R.P.P., ou la T.V.A.

L'écart entre l'évolution de l'assiette des impôts d'Etat et celle des impôts locaux peut être estimé chaque année à 10 p. 100, ce qui est considérable.

Deux solutions sont possibles pour remédier à cette situation.

Une solution conservatoire consisterait à pratiquer une correction d'assiette, c'est-à-dire à rétablir artificiellement une élasticité satisfaisante à l'assiette des impôts locaux. Chaque année, le produit des impôts locaux pourrait être majoré, à partir du budget de l'Etat, du pourcentage représentant la différence constatée entre l'évolution de l'assiette de l'I.R.P.P. et celle des impôts locaux.

Cette « correction d'assiette » représenterait, selon nos calculs, entre 3 et 4 milliards de francs par an, qui seraient répartis entre les communes en fonction du produit de leurs impôts directs.

Une solution à plus long terme résiderait dans l'affectation aux collectivités locales d'une fraction de l'I.R.P.P.

Je me borne à l'évoquer ici, en indiquant qu'il serait sans doute préférable que l'Etat répartisse une fraction de l'I.R.P.P. aux communes plutôt que les communes ne votent que des centimes additionnels à l'I.R.P.P. (*Applaudissements sur certaines travées à gauche, au centre et à droite.*)

Mais alors il conviendrait de choisir soigneusement les critères de répartition aux communes de cette fraction d'I.R.P.P. afin d'éviter l'apparition de nouvelles injustices.

Il faudrait enfin répartir aux collectivités locales les dotations globales de l'Etat de manière plus adaptée.

L'idée des dotations globales de l'Etat aux collectivités locales a heureusement fait son chemin depuis une quinzaine d'années.

Elle a donné de bons résultats en ce qui concerne le V.R.T.S., le versement représentatif de la taxe sur les salaires, victime de son succès, et dont il faut revoir la répartition ; mais elle en est encore à ses balbutiements avec le fonds de compensation de la T.V.A., qu'il faut renforcer.

En ce qui concerne le V.R.T.S., notre position est claire.

Il faut simplifier les règles de calcul de la ressource ; adopter un nouvel indice de référence qui garantisse une évolution satisfaisante dans l'avenir, les salaires devant, selon toute vraisemblance, mes chers collègues, croître moins rapidement.

Il faut reprendre à partir de 1979 les mécanismes de répartition de la loi du 6 janvier 1966 en les adaptant, et en ce qui concerne la part répartie en fractions de l'impôt sur les ménages, prendre en compte la pression fiscale sur les ménages et non plus seulement le produit de l'impôt sur les ménages.

Il faut maintenir, nous a-t-il semblé, le régime spécifique à la région d'Ile-de-France, qui réalise une bonne péréquation, d'une part, entre Paris et la banlieue, et, d'autre part, entre les communes résidentielles et les communes industrielles.

Il faut alléger la gestion du fonds d'action locale, la limiter à la répartition des dotations spéciales du V.R.T.S. et réaffecter la dotation générale du F.A.L. exclusivement aux petites communes.

Il faut supprimer le prélèvement de 1 p. 100 sur la masse du V.R.T.S. pour frais d'assiette.

Il faut, enfin et surtout, décider la création d'un minimum de V.R.T.S. garanti aux petites communes. Sur ce point, notre commission, monsieur le ministre, rejoint l'intention que vous avez manifestée tout à l'heure.

Ce nouveau minimum garanti serait accordé aux communes de moins de 2 000 habitants — telle est la classification de l'I.N.S.E.E. — qui doivent entretenir une importante voirie communale, disposent d'un faible potentiel fiscal et reçoivent actuellement une dotation de V.R.T.S. nettement inférieure à la moyenne nationale qui est de 380 francs par habitant.

Un calcul rapide nous a fait évaluer cette nouvelle dotation à environ 1,5 milliard de francs, qui serait prélevée sur la dotation globale du V.R.T.S. préalablement augmentée.

Pour le fonds de compensation de la T.V.A., il s'agit principalement d'un problème de dotation.

Les choses, au niveau des critères de répartition, sont aujourd'hui claires et le Sénat a contribué à les préciser, vous vous en souvenez, mes chers collègues, lors de l'examen du collectif budgétaire de 1978.

Mais, disons-le en passant, au niveau de la dotation, le respect des engagements gouvernementaux pris à Mâcon en 1975 exige que la dotation pour 1979 soit de beaucoup supérieure aux deux milliards de 1978 pour atteindre, en 1980, les cinq milliards — d'ailleurs aujourd'hui dépassés du fait de la dépréciation de la monnaie — de la T.V.A. sur les équipements à rembourser aux collectivités locales. (*Applaudissements sur les travées socialistes et sur quelques travées de la gauche démocratique.*)

En ce qui concerne les dotations globales de l'Etat, je me bornerai à souligner certains avantages de la globalisation — elle a aussi ses inconvénients — promise depuis longtemps et toujours différée des subventions d'équipement de l'Etat aux communes.

Le succès des formules contractuelles lancées par l'Etat et plus récemment par les établissements publics régionaux — contrats de ville moyenne, contrats de pays, contrats régionaux — montre à quel point les élus locaux sont demandeurs de formules de financement sûres ; ils sont fatigués de relancer chaque ministère sectoriel pour obtenir telle ou telle subvention spécialisée à tel équipement.

En revanche, il faut savoir, mes chers collègues, que la globalisation entraînant une plus grande autonomie de la gestion communale, ce qui répond à nos vœux, entraîne cependant une responsabilité accrue de la part des élus municipaux.

En résumé, l'énorme diversité des 36 500 communes de France rend la réforme financière, fiscale, administrative des collectivités locales très délicate. Du moins doit-elle, à notre sens, répondre à trois impératifs.

Elle doit combler l'écart qui s'est creusé entre la fiscalité locale et la fiscalité d'Etat. Il s'agit de les rapprocher par étapes, pour que la première dispose des mêmes facultés d'adaptation que la seconde. On ne peut pas faire coexister, sans risques graves, des systèmes d'imposition, d'âge, d'efficacité et de philosophie trop différents. En l'état actuel des choses, les collectivités locales vouées à l'asphyxie sont appelées à tomber dans la dépendance accrue de l'Etat. La démocratie ne peut qu'y perdre.

Mais — et c'est le deuxième impératif — dans le même temps, et toute la difficulté est là, il convient de sauvegarder la vertu essentielle de l'impôt communal qui est la localisation. C'est pourquoi, par exemple, notre groupe d'études n'a pas été favorable à l'effacement de la taxe d'habitation. Cette localisation lie le contribuable à la cité ; elle confère une signification concrète, vivante, pratique à l'impôt. En outre, pour les élus, elle est un facteur de responsabilité.

Enfin — troisième impératif — il faut maintenir, en dépit d'une évolution qui creuse les écarts entre les communes, entre le rural et l'urbain, le souci d'une certaine équité, d'où la nécessité du maintien d'une ressource minimale assurée aux moins favorisées.

Je conclurai par une dernière remarque. La loi-cadre et les textes financiers, monsieur le ministre, forment un tout homogène, puisque ces derniers sont considérés par nos collègues, à fort juste titre, comme les plus importants. Il serait souhaitable de déposer l'ensemble de ces textes en première lecture devant le Sénat, à l'exception bien évidemment des mesures qui doivent nécessairement figurer dans une loi de finances.

Un dépôt en première lecture, en début de session d'automne, devant notre assemblée, comme vous vous y êtes engagé tout à l'heure, aura l'avantage d'accélérer l'examen de la réforme et d'éviter que nous soyons obligés de nous prononcer de manière précipitée après le vote du budget sur des textes qui intéressent nos collègues au plus haut point.

Une réponse favorable de votre part sur ce point donnerait un contenu concret à la concertation souhaitée avec le Sénat.

Les propositions que je viens d'évoquer devant vous, monsieur le ministre, mes chers collègues, sont modérées, mais précises, c'est-à-dire réalistes.

Cette prudence surprendra, mais elle a ses raisons.

D'une part, on ne peut pas bouleverser un édifice aussi complexe que la fiscalité locale sans risques graves. La réforme qu'il appelle doit être progressive, mais irréversible et continue. La dispersion des communes sur le territoire d'une France moins peuplée que ses voisins et la migration urbaine intense qui l'a déséquilibrée au cours des dernières années constituent un facteur sociologique qui doit tempérer les élans des réformateurs en chambre.

D'autre part, l'impératif de rigueur économique et budgétaire qui pèse sur toutes les nations industrielles ne peut pas ne pas concerner aussi les collectivités locales. On peut même dire, d'ores et déjà, qu'elles ont été touchées les premières. Elles demandent seulement, monsieur le ministre, à ne pas être les seules à pâtir.

Telles qu'elles sont, mes chers collègues, ces propositions nous paraissent offrir un point de départ raisonnable et solide pour la grande œuvre de modernisation des finances locales qui va être entreprise et dont, monsieur le ministre, d'avance nous vous savons gré. *(Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P., du R.P.R. et à droite, ainsi que sur certaines travées socialistes et de la gauche démocratique.)*

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

M. Marcel Champeix. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, à l'annonce du débat qui nous réunit aujourd'hui m'est venu en mémoire ce propos ironique et désabusé d'un politique philosophe : « Tout a toujours été dit, rien ne semble jamais avoir été compris ! »

Car, depuis vingt ans, que de discours, que de promesses, que d'assurances proclamées par les gouvernements successifs.

Depuis vingt ans, les thèmes de la réforme des collectivités locales, de l'impérative décentralisation, du rapprochement entre l'administration et le citoyen ont été parmi les sujets privilégiés des harangues des trois chefs d'Etat de la V^e République. Et, chaque fois, le progrès général, l'avenir de nos institutions, le destin du pays étaient déclarés en cause. Tout a fini par se perdre parmi les épaves des réformes avortées.

Les greffes tentées sur les structures n'ont donné que des rameaux sans fruit, parce qu'ils étaient sans sève.

La surprise et la déception que nous éprouvons aujourd'hui, c'est qu'on vienne nous interroger sur ce que, expériences faites, il serait opportun et utile d'entreprendre.

Car, depuis vingt ans, que de fois, les uns et les autres, sans nous laisser séduire par les projets mirifiques dont on nous entretenait, avons-nous formulé des propositions claires, simples, concrètes, immédiatement applicables ! Il suffit de voir, pour s'en convaincre, l'amoncellement des propositions de loi déposées et des interventions faites dans le cadre même du Sénat.

Depuis vingt ans, les dégradations et les périls ont été dénoncés par les uns et les autres. Depuis vingt ans, dans nos assemblées, dans nos associations de maires, dans les enquêtes administratives, ont été étudiées, définies, exposées les conditions d'un redressement. Que de fois ont été précisées les données des problèmes et déterminées leurs solutions.

Nous n'avons cessé de demander la limitation des prérogatives et des tutelles de l'Etat, la redistribution, au bénéfice des collectivités locales des pouvoirs et des capacités, la répar-

tion des ressources en correspondance avec les charges assumées. Il est, en effet, trop évident que, hors cela, l'autonomie communale, dont on reconnaît la validité, demeure une fiction.

On serait tenté de vous dire, messieurs du Gouvernement : « Assez d'enquêtes, assez de colloques, assez de commissions », chacune remettant plus ou moins en cause les analyses et les conclusions de la précédente, fournissant ainsi le prétexte à ajourner les mesures législatives nécessaires.

Vous devez savoir et, en réalité, vous savez ce que ne veulent pas les maires et ce qu'ils veulent ; vous savez ce que commande la situation.

Alors, nous attendons vos propositions concrètes sur lesquelles nous pourrions délibérer et statuer.

Nous pouvons le dire avec d'autant plus de gravité et d'insistance que la situation des collectivités locales — notamment en ce qui concerne l'équilibre de leurs finances — et la situation des contribuables devant la pression fiscale locale sont plus que préoccupantes.

Certes, nous ne refusons pas la discussion. Mais nous voudrions qu'elle aboutisse enfin et vite. Et puis, pourquoi ne pas le dire ? Nous craignons que la loi-cadre qu'on nous promet ne soit encore un vide à combler, une diversion à nos impatiences ou, pis encore, une forme de blanc-seing au Gouvernement et à ses technocrates.

Quoi qu'il en soit, mes amis viendront apporter leur contribution en soulignant certains aspects les plus critiques de la situation actuelle et rappeler les chemins qui doivent être enfin ouverts et obstinément suivis.

Pour ma part, brièvement, je me bornerai à essayer d'analyser pourquoi nous sommes dans cette situation fâcheuse, pourquoi, depuis vingt ans, nous avons enregistré mécomptes et échecs dans les pseudo-réformes. Et j'essaierai de montrer comment nous pourrions cependant avancer vers des issues possibles qui, hélas ! ne paraissent pas être celles vers lesquelles s'orientent le pouvoir actuel.

Si le problème est devenu aigu, pressant, presque insoutenable, c'est parce que nous sommes dans une période de mutation organique de la société. Chaque fois qu'il en a été ainsi, ses structures fondamentales ont été affectées. Or, elles sont tout à la fois l'enjeu, l'expression et l'instrument du renouvellement et de la transformation.

A ce sujet, il est caractéristique de constater que l'autonomie de la cité a toujours été facteur de progrès. Ainsi, la conquête des franchises communales a toujours été accompagnée d'une émancipation humaine.

Mais ce qu'il ne faut pas méconnaître pour comprendre et expliquer, c'est que les rapports économiques et sociaux et leur évolution sont déterminants.

Rappelez-vous, mes chers collègues, c'est la révolution du XI^e siècle, exprimée par l'extension du commerce et de l'industrie, qui a amené le groupement des marchands et artisans et simultanément fondé les communes et leurs administrations autonomes.

Rappelez-vous, la seigneurie était à la fois entreprise économique d'un vaste domaine et groupement de souveraineté, pouvoir économique et pouvoir de commandement.

Et lorsque la bourgeoisie accède au pouvoir économique, elle prend en main, dès le XIII^e siècle, et l'administration et la juridiction.

Et quelle action fut plus révolutionnaire — en son principe et en son époque — que celle des « communiens », association formée par les hommes se prêtant mutuellement serment d'entraide, serment singulièrement révolutionnaire dans une société qui ne connaissait que le serment d'allégeance d'inférieurs à supérieurs ?

Aujourd'hui, la crise de la communauté locale n'est qu'un aspect et une conséquence de l'état du système capitaliste. Elle est, notamment, une suite et un produit du mode de développement industriel et urbain commandé par les mécanismes économiques. Elle est le résultat et devient, comme l'Etat lui-même, l'outil de la concentration capitaliste. La spéculation foncière, les cités monstrueuses, la désertification rurale, le pillage des sites, la pollution généralisée, l'impuissance et la paralysie atteignant ses administrateurs, sont liés au pouvoir prédominant de l'argent, au mercantilisme triomphant, à l'exploitation généralisée de tout et de tous.

Les déploiements du capitalisme exercent leurs pressions, leurs contraintes, leurs commandements à tous les niveaux. Ils subordonnent tous les intérêts et toutes les démarches à l'économie directrice du grand capital, avec et par ses diverses articulations et ramifications.

Rien n'est plus significatif, à cet égard, que la mise à la charge des collectivités locales de tout ce qui peut alléger le fonctionnement de l'entreprise capitaliste. Les aides directes sont moins symptomatiques que ne le sont les aménagements exigés ou que s'imposent les communes pour faciliter les implantations et les extensions industrielles, que ce soit par la création de zones aménagées, que ce soit, plus généralement, par tous les équipements qui en sont la substance, de la voirie au logement, du terrain de sport à la salle des fêtes, des transports en commun aux écoles et aux crèches.

L'impôt local est de plus en plus mobilisé au service du financement de la croissance dans la mesure où, justement, les collectivités subventionnent des équipements à destination économique privée.

Dans la même logique des choses, selon le même enchaînement des raisons et des forces, la loi de concentration capitaliste s'est traduite dans l'aménagement général du territoire et se retrouve dans le développement tentaculaire de l'Etat, instrument, par la réglementation et la technocratie, du système lui-même.

L'une de ses manifestations est le transfert continu, le glissement perpétuel des charges sur les collectivités locales. Il s'agit, pour l'Etat, de se délester des gestions onéreuses et difficiles pour mieux se livrer à ses tâches de commandement, de conserver le maximum de ressources de son budget dévoré par tant d'exigences, en laissant les collectivités locales faire appel aux contribuables.

Là encore, il est caractéristique de noter que ces transferts de charges n'amènent pas les retraits effectifs de tutelle. L'Etat garde la haute main par la réglementation, par l'attribution centralisée des crédits, par les directives et les contrôles.

Suivant les mêmes conceptions et perspectives, on s'efforce de faire prévaloir une pratique du maire gestionnaire des services par délégation de l'Etat, sorte de fonctionnaire élu, alors qu'il ne s'agit pas d'un directeur administratif absorbé par des tâches, mais d'un véritable politique, administrateur responsable devant ses commettants des orientations et des réalisations.

Lorsque nous lisons dans la presse que M. le ministre de l'intérieur — je vous cite, monsieur le ministre — « veillerait à ce que les présidents de conseils généraux puissent être entendus par le préfet de région et les préfets de département, à l'occasion des travaux de répartition des enveloppes régionales », nous pouvons en déduire que l'Etat n'est pas près de renoncer à ses pratiques et à faire pleinement confiance aux collectivités locales et à leurs élus.

Comment ne pas mettre en regard, par contraste, le comportement du Gouvernement de Front populaire traduisant, par une loi du 13 novembre 1936, un transfert de ressources du budget général aux communes et — disposition capitale dans le sens de la décentralisation — conférant aux conseils généraux le soin de fixer les règles et conditions de répartition ?

M. Jean Nayrou. C'était il y a quarante ans !

M. Marcel Champeix. Double illustration — si besoin est — de cette loi non écrite, mais permanente et certaine, que le développement des autonomies locales a toujours correspondu aux succès des forces politiques démocratiques d'avant-garde et que les restrictions — comme toutes les austérités — sont le triste apanage des périodes de réaction ou de simple conservatisme.

Ainsi se trouve éclairé l'ensemble des démarches qui ont été faites depuis vingt ans et qui, bien que couvertes de mots libéraux, n'ont cessé de chercher à mieux assujettir à l'Etat les collectivités locales et leurs élus.

A cet égard, la tentative de fusion des communes, présentée comme gage d'efficacité et de réalisations, ne tendait qu'à permettre à l'Etat d'exercer une emprise plus grande sur un nombre d'élus devenu plus restreint. On chercherait ensuite à obtenir leur docilité par de judicieuses attributions de subventions, à la discrétion de l'Etat.

M. André Méric. Très bien !

M. Marcel Champeix. Ce qui explique tant de déboires et de mécomptes, tant de désordres aussi, c'est que tout cela ne correspond pas aux exigences vraies de notre temps, aux nouveaux équilibres à établir, à harmoniser, à planifier.

A la lumière de nos constatations et de nos analyses, nous craignons que l'Etat et l'orientation des pouvoirs politiques actuels ne nous conduisent pas vers une réforme en profondeur de nos institutions et vers un progrès sensible des autonomies des collectivités.

Aussi, nous ne nous laisserons pas abuser par les déclarations d'intention.

Il ne s'agit pas de refaire prioritairement une carte des communes. Il s'agit de permettre à toutes, dans le cadre de leurs attributions, d'assumer leurs tâches, d'accomplir leur rôle, de vivre et parfois de revivre et de prospérer. Il y a des tissus qui ont été détruits et des courants taris. Il faut arrêter les scléroses et les paralysies et non en prendre son parti.

Il s'agit, pour l'Etat, d'assumer ses obligations et de ne point essayer, par exemple, d'éponger le déficit de son budget en alourdissant encore le poids des contributions locales.

Certes, doter les collectivités locales d'une capacité fiscale accrue est d'évidence une nécessité. Mais elle ne saurait être acceptable si elle ne s'accompagnait d'une diminution corrélative de la pression fiscale nationale ; si elle devait simplement s'y superposer, elle détournerait sur les élus locaux le mécontentement et la contestation, et elle serait insupportable.

Dans ces perspectives limitées, mais décisives, il faut se garder de généralisations trop poussées. Propositions et mesures ne peuvent être identiques pour les grandes cités urbaines et pour les moyennes et petites communes. Mais nul ne sera plus compétent pour les adapter et pour les régler que les collectivités elles-mêmes dans leurs instances démocratiques, pourvu qu'on ne leur marchandé ni les moyens, ni la capacité.

Car, messieurs les ministres, si déplorable que soit aujourd'hui la situation, où en serions-nous si, bataillant contre les réglementations, les textes et parfois les hommes, passant outre aux entraves, aux réserves, aux mises en garde et parfois même aux irresponsabilités des centralisateurs, les maires de France n'avaient, depuis toujours, pris des initiatives, osé des réalisations, manifesté des desseins supérieurs ?

En prise directe avec les événements et les problèmes, ils sont toujours à l'écoute de leurs compatriotes. Leur fierté est de les comprendre, leur honneur de les servir.

Messieurs du Gouvernement, il est grand temps que vous cessiez de les décevoir !

Vous vous abritez souvent derrière les critiques faites à vos technocrates, à vos experts, à vos commissions. Parfois même vous y joignez les vôtres. Or c'est vous, et vous seuls, qui êtes responsables. Votre mission et votre dignité vous commandent d'agir et d'agir en politiques assumant pleinement leurs charges et en démocrates répondant à la volonté populaire clairement manifestée. (*Applaudissements sur les travées socialistes, communistes, de la gauche démocratique et sur quelques travées de l'U.C.D.P. et du R.P.R.*)

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

M. Joseph Raybaud. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, pour la première fois au cours de la III^e République, les 5 et 12 mai 1929, les communes de France élaient leurs conseils municipaux pour un mandat de six ans. Leur durée était primitivement fixée à quatre ans. Il s'agissait alors d'une innovation marquante. J'ai vécu cette époque.

L'évocation de ce passé, monsieur le ministre, me permet de mesurer le chemin parcouru au cours de cinq décennies par nos grandes villes, nos cités urbaines en pleine croissance et nos bourgs ruraux avec leurs villages minés par l'exode.

Dans ce débat, je voudrais faire entendre la voix de l'expérience d'un maire rural à même d'apprécier, pour les vivre tous les jours, les lourdes responsabilités des communes urbaines. Partageant intimement les sentiments des administrateurs locaux, j'interviens dans le seul but et avec l'unique espoir d'esquisser les grandes lignes de ce qui doit être entrepris en faveur des villes et des communes rurales pour leur permettre d'assurer leur rôle et de conserver, voire d'étendre, leurs responsabilités.

Au moment où s'engage une réforme profonde des dispositions de la loi du 5 avril 1884, réforme réclamée depuis 1932, il faut reconnaître que la clairvoyance de ses rédacteurs a été étonnante. La souplesse des dispositions de la loi du 5 avril 1884 a permis de doter notre pays d'un statut communal envié du monde entier.

C'est par son application dans la réalité des faits, s'étalant sur près d'un siècle marqué par deux guerres, que nos collectivités locales ont pu être administrées avec sérieux et équipées avec soin. Devant la montée des revendications très nombreuses et, il faut le reconnaître, de plus en plus complexes qui s'affirment chaque jour davantage, il est plus que nécessaire de garder toute raison et de se méfier de toute construction hâtive et approximative.

Aussi, la modification du statut communal de 1884 doit être pensée en tenant compte de la diversité des communes de France.

Cette réforme est devenue maintenant très urgente, mais elle est également trop importante — j'insiste sur ce fait — pour qu'une réflexion d'ensemble ne doive pas être entreprise à tous les niveaux.

Lorsque je compare, pour ma commune par exemple, les chiffres de son budget primitif de 1930, approuvé en mai 1929, avec ceux du budget voté en mars dernier pour l'exercice en cours, je crois rêver, monsieur le ministre, je dois l'avouer. Les conditions économiques et financières ne sont plus les mêmes, certes, mais, surtout, les ressources ne sont plus adaptées actuellement aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des communes. Voilà le drame vécu par les collectivités locales.

Mon propos se bornera à quelques réflexions sur l'organisation administrative, le statut d'élu local, le personnel communal et les finances locales.

L'organisation administrative ne me préoccupe qu'au regard de la survie des petites communes. Cette survie, après tant de contestations, ne devrait plus être mise en cause. C'est en tout cas ce que je souhaite. Malgré tout ce qui a été écrit et dit sur le maintien des petites communes, leur seul moyen de survie ne réside que dans une coopération intercommunale bien comprise. C'est l'évidence même. Déjà, les dispositions actuelles ont permis à la France d'adopter, au niveau de l'Europe, les structures les plus variées et les plus originales en matière de coopération intercommunale.

Il faut — je le pense et le souhaite — aller encore plus loin, monsieur le ministre, en allégeant les procédures de mise en œuvre des groupements et en renforçant leur solidarité économique.

Cette action n'est possible, pour être réaliste et efficace, que si l'on a soin de conserver aux conseils municipaux la maîtrise de la désignation de leurs représentants au sein des comités de coordination intercommunale.

Mainteneur des traditions intercommunales au sein des syndicats à vocation multiple ou à vocation simple, dans lesquels je milite depuis si longtemps, au service de l'équipement des collectivités locales, je vous demande, monsieur le ministre, de suivre et de faciliter les bienfaits de cette coopération intercommunale.

Pour ce qui est du statut de l'élu local, les maires et les conseillers municipaux, quelle que soit leur origine professionnelle, doivent conserver le bénéfice moral de leur dévouement au service public, mais il leur faut être justement dédommagés de leur peine et de leur temps lorsque le service qu'ils assument risquerait de mettre en péril leur situation propre.

Les conditions de la vie présente, les tâches à accomplir dans les municipalités s'avérant chaque jour plus astreignantes en raison des missions nouvelles à remplir, n'ont rien de comparable avec l'époque où la loi du 5 janvier 1884 a vu le jour.

Aussi, le statut de l'élu local, après une si longue existence, doit être adapté à celui des communes qu'il administre. Il importe de l'aménager sans tendre à une rémunération permanente et générale, risquant de priver, avec le temps, les membres des municipalités de leur autorité morale. Il est, en effet, capital que les maires et les membres des conseils municipaux demeurent dans leur commune les premiers de leurs concitoyens.

Ce problème est délicat. Il doit être traité sous l'angle de la disponibilité et du dévouement, mais également sous celui de l'égalité des vocations, quelles que soient les origines sociales des citoyens aspirant à diriger les affaires de la cité.

J'estime aussi que la proposition de loi de M. le président Boileau, au nom de la commission des lois, tendant à améliorer le statut de l'élu local et à donner aux élus municipaux les droits et les moyens de remplir leur mandat, représente, comme vous l'avez souligné, monsieur le ministre, et comme l'a indiqué M. le président Lionel de Tinguy, une base solide de discussion.

En abordant la partie de mon intervention consacrée au personnel communal, je me dois, au préalable, de lui rendre hommage en mettant l'accent sur le dévouement de ses membres. Il est absolument nécessaire de donner aux communes, qui voient leur rôle s'accroître, des cadres suffisants non seulement en nombre, mais également en qualité.

Il apparaît indispensable d'orienter les jeunes de toutes disciplines vers la carrière communale si nécessaire à l'équilibre de la population. De ce fait, il est souhaitable de leur offrir des emplois diversifiés, attractifs, leur permettant de poursuivre une carrière selon leur désir de mobilité ou l'évolution de leur compétences. Déjà, de notables efforts ont été entrepris par l'organisation des syndicats départementaux des personnels. A cette occasion, il faut souligner également l'action du centre de formation des personnels communaux.

A mon sens, ce qui manque le plus actuellement, c'est la liberté pour les élus municipaux de composer leur équipe de fonctionnaires en tenant compte des besoins locaux et selon les conceptions qu'ils ont du fonctionnement des services muni-

cipaux. Ce libre choix leur permettrait de composer leur équipe en fonction des services qu'ils leur confient, mais peut-être aussi des possibilités financières de la commune.

Les possibilités financières des communes posent nécessairement le problème de la réforme des finances locales.

A la commission des finances, grâce à l'heureuse initiative de son président, M. Edouard Bonnefous, et sous sa diligente autorité, un travail important a été accompli dans ce sens. Dans son pertinent exposé, si complet et si modéré, M. Blin, au nom du groupe de travail de la fiscalité locale, a donné, mes chers collègues, la mesure des études entreprises tendant à une fiscalité locale plus évolutive, plus réaliste et plus juste, donnant les contours d'une réforme des finances locales bien comprise.

L'effort financier de l'Etat en faveur des communes doit être poursuivi et amélioré tant dans ses procédures que dans son montant.

J'estime qu'en aucun cas les procédures employées ne doivent être, pour les collectivités locales, sources de retards dans la réalisation de leurs opérations, retards qui se traduisent toujours par des dépenses supplémentaires.

L'une des conditions essentielles du succès de l'action des municipalités réside toujours dans leur efficacité. Pour qu'il en soit ainsi, il est indispensable que, dès le début de l'exercice, les conseils municipaux et les comités des syndicats intercommunaux connaissent, dans leur ensemble, les grandes masses dont ils pourront disposer tout au long de l'exercice. Ce n'est malheureusement pas toujours le cas.

Il ne faut pas oublier, monsieur le ministre, que c'est en partant de la connaissance rapide et précise des subventions de l'Etat que les collectivités locales ou intercommunales pourront établir leur budget et arbitrer librement, par des choix appropriés, entre les nombreux besoins exprimés. Là réside, pour les administrateurs locaux, le seul moyen de fixer les priorités et les choix.

Je demeure partisan convaincu de la globalisation des aides de l'Etat, tout autant pour le fonctionnement que pour l'équipement. Cette globalisation des subventions de l'Etat ne doit pas être confondue avec la subvention globale. Prévue en son temps, elle ne fut jamais suivie d'inscription de crédits budgétaires correspondants.

Il va de soi qu'une meilleure adaptation de la fiscalité locale aux conditions économiques et sociales s'impose. Les administrateurs locaux sont très sensibilisés sur ce point.

S'il est incontestable que le V.R.T.S., depuis sa mise en place, a accompli sa mission, il faut lui donner, pour le présent immédiat — je pense aux budgets supplémentaires de nos communes — des ressources accrues.

Les petites communes doivent être dotées d'un régime particulier. Je n'insiste pas sur ce point, monsieur le ministre, car vous avez donné à ce sujet votre sentiment.

Quant au fonds d'équipement des collectivités locales, devenu le fonds de compensation de la T.V.A., il doit être abondé de crédits supérieurs à ceux qui figurent dans la loi de finances pour 1978 si la restitution intégrale de la T.V.A. est fixée comme initialement prévue pour l'exercice 1981.

Quant aux ressources du plafond légal de densité affectées aux petites communes, elles n'ont fait malheureusement que donner raison à ceux qui n'ont pas cru — et j'en suis — aux bienfaits de l'application de la loi foncière pour les finances locales.

J'en ai terminé, monsieur le ministre.

Après ce débat solennel qui marquera dans les annales de l'histoire du Sénat, grand conseil des communes de France, un projet de loi sera préparé, avez-vous dit, monsieur le ministre. Il sera déposé à la prochaine session d'automne du Parlement.

Je souhaite ardemment que le vœu des administrateurs locaux soit exaucé. Ils pourront poursuivre, au service des communes de France, la mission qui leur est confiée par la démocratie locale, dont ils sont toujours les mandataires légaux. (*Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique, de l'U.C.D.P., du R.P.R. et de la droite ainsi que sur plusieurs travées socialistes.*)

M. René Touzet. Très bien !

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

M. Jean Ooghe. Monsieur le président, messieurs les représentants du Gouvernement, mes chers collègues, le débat d'aujourd'hui se situe dans la perspective du dépôt à l'automne prochain d'une loi-cadre, le Gouvernement ayant voulu, auparavant, consulter le Sénat.

A propos de cette procédure, je ferai, sans attendre, monsieur le ministre, une première remarque : si nous attachons à la consultation effective des assemblées, et bien sûr à celle du Sénat, une réelle importance, la procédure utilisée par le Gouvernement ne nous paraît pas pour autant devoir justifier l'euphorie de certains de nos collègues. On ne peut, en effet, s'empêcher d'exprimer les plus extrêmes réserves quant aux véritables objectifs de ce que j'appellerai cette pseudo-concentration, surtout après avoir entendu votre déclaration, monsieur le ministre, laquelle a déçu bien des sénateurs qui avaient encore quelques illusions.

Pour notre part, nous considérons que toutes les conditions étaient réunies pour débattre, dès maintenant, non pas d'orientations générales, mais de propositions précises et concrètes, apportant dès cette année les moyens indispensables à la survie de nos collectivités.

En vérité, vous ne pouvez interdire aux élus de penser que votre Gouvernement cherche avant tout à gagner du temps, qu'il utilise pour cela tous les moyens possibles pour reporter à plus tard le moindre pas en avant susceptible de desserrer le carcan centralisateur, administratif et surtout financier, qui paralyse la vie communale.

Ainsi, au dernier congrès des maires de France, en novembre dernier, monsieur le ministre de l'intérieur, face à la gravité de la crise des collectivités locales, vous avez justifié la défaillance — j'emploie un terme très modéré par gentillesse — gouvernementale en invoquant la complexité de la situation. Puis, vous avez imaginé le questionnaire adressé aux maires qui devait, prétendait-on, apporter les éclaircissements, les idées qui faisaient défaut à nos ministres. Or, on sait aujourd'hui, mes chers collègues, que 75 p. 100 des réponses des maires, c'est-à-dire plus de 12 000 d'entre elles sur un total de 16 000, n'ont pas fait l'objet du moindre examen.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Ce n'est pas vrai !

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur (Collectivités locales). C'est inexact !

M. Jean Ooghe. Je n'aurais pas la cruauté d'insister sur ces chiffres — ils se suffisent à eux-mêmes — qui ont été donnés en commission des finances par les membres les plus éminents de cette assemblée.

Aujourd'hui, vous reportez à l'automne le dépôt d'un projet de loi concernant les collectivités locales, refusant ainsi de prendre en considération les difficultés que rencontrent l'immense majorité des communes pour établir leur budget supplémentaire pour 1978.

Non, monsieur le ministre, vous n'empêcherez pas les maires et les élus locaux de penser, après avoir lu vos déclarations, que plus le Gouvernement prétend les écouter, moins ils sont entendus. En effet, les bonnes intentions proclamées par le Gouvernement à l'égard des communes pourraient facilement devenir crédibles si celui-ci acceptait, comme le proposent les parlementaires communistes, d'accorder dès maintenant une allocation exceptionnelle destinée à aider les communes à faire face aux conséquences désastreuses de votre politique de hausse des prix.

J'aborde maintenant une seconde remarque. Le débat d'aujourd'hui a au moins un mérite, celui de témoigner que vous ne pouvez pas indéfiniment esquiver la discussion au sujet de la crise des collectivités locales. Vous voici, en effet, devant la nécessité de promettre le dépôt d'une loi-cadre à l'automne prochain.

J'ai souvenir que, le 11 mai dernier, M. le Premier ministre était contraint, devant le Sénat, à s'engager à inscrire dans la loi de finances pour 1979 des mesures financières pour les collectivités locales. Mais c'était, mes chers collègues, pour y apporter aussitôt une restriction inquiétante en insistant lourdement sur une nécessaire maîtrise des dépenses communales, ce qui ne peut se traduire que par la volonté d'imposer aux communes comme à l'ensemble du pays l'aggravation de l'austérité.

Pour notre part, élus communistes, depuis des années, nous n'avons jamais cessé de souligner l'urgence de donner aux collectivités locales toute leur place dans la vie nationale. Aussi, aujourd'hui, les sénateurs communistes participent-ils à ce débat dans un esprit constructif, avec la volonté d'aboutir au plus vite à des mesures efficaces, à des mesures concrètes.

L'association nationale des élus communistes et républicains a élaboré, à partir des grandes orientations de notre projet de réforme globale des communes, neuf mesures d'urgence que nous proposons comme notre contribution à la démocratisation des collectivités locales et à une véritable autonomie.

Compétences nouvelles, moyens matériels humains et financiers pour les assumer, nous paraissent étroitement liés dans ces neuf mesures d'urgence car — je veux y insister — sans ressources nouvelles, l'autonomie communale ne pourra plus progresser ; sans ressources nouvelles réelles, cette autonomie en restera au niveau de ce que M. le Premier ministre appelait récemment du « bavardage ».

Pour ma part, je voudrais exposer au Sénat les propositions des élus communistes qui concernent les questions de la tutelle et des compétences nouvelles, cependant que mon collègue M. Vallin traitera plus spécialement des problèmes financiers.

Ce sont les problèmes de l'autonomie et surtout les mesures qui s'imposent pour surmonter les obstacles à son exercice qui constitueront l'essentiel de mon propos.

A la différence de beaucoup d'autres pays, la commune, chez nous, ne procède pas uniquement de la loi. Elle s'est imposée, au contraire, au fil de l'histoire, contre les féodaux et les conservateurs de l'époque, et cela grâce, souvent, aux luttes populaires.

Elle est apparue comme une forme avancée de l'organisation de la société, l'une des plus novatrices, l'une des plus aptes à servir le progrès des libertés et à favoriser la vie collective des populations. Aussi ne faut-il pas s'étonner que la commune n'ait jamais cessé de devoir combattre pour son existence et pour son progrès.

Au cours des dernières années, on a assisté à une entreprise ininterrompue pour jeter le discrédit sur la vie communale. Au nom de la « sacro-sainte rentabilité » du capital se sont multipliés les assauts contre l'existence de 36 000 communes dans notre pays.

Puis, sous une forme plus insidieuse, le rapport Guichard, avec ses unités urbaines et ses communautés, s'est situé dans la même optique que celle qui animait le projet de regroupement autoritaire des communes.

A l'opposé, les communistes considèrent que chaque commune, y compris la plus petite, constitue un cadre privilégié pour la participation des citoyens à la vie publique et pour l'essor de la vie associative.

Du point de vue démocratique, c'est-à-dire du point de vue de l'avenir, quelle richesse que ces 36 000 communes, avec un demi million d'élus locaux, des millions de citoyens participant à la vie associative !

Autrement dit, nous continuons à partager la conviction d'Alexis de Tocqueville, selon laquelle « les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science, elles la mettent à la portée du peuple ».

Dans cet esprit, nous proposons de libérer les communes de toutes les entraves administratives, des contrôles en tout genre, des pressions qui les empêchent de « délibérer librement sur toutes les affaires locales », comme le prévoit pourtant l'article 72 de la Constitution.

Pour dénoncer l'hypertrophie éperdue de la politique centralisatrice actuelle, qui parvient mal à se dissimuler derrière les professions de foi libérales, Etienne Clémentel dirait encore aujourd'hui, à l'instar de ce qu'il déclarait voici un demi siècle : « De toutes parts s'affirme un irrésistible besoin de briser l'absurde centralisation qui étouffe toutes les énergies vitales, toutes les activités productives du pays. »

De nos jours, une véritable autonomie communale exige que deviennent exécutoires, de plein droit et immédiatement, les décisions des conseils municipaux. Pour cela, il faut briser chacune des dispositions qui enserrant la liberté et l'initiative communale dans une tutelle souvent tatillonne et bureaucratique.

Il faut donc écarter les contrôles de plus en plus exorbitants des différentes administrations qui, pour le moindre prétexte, pour le détail le plus anodin, bloquent les dossiers, en retardent l'instruction et désespèrent souvent les meilleures énergies, notamment dans les petites communes, placées sous la dépendance quasi totale de l'administration.

Aussi proposons-nous la suppression de la tutelle préfectorale. Cette mesure est la condition de la responsabilité de plein droit du conseil municipal pour l'exécution de ses délibérations.

De plus, nous proposons que le rôle du représentant du Gouvernement dans le département se limite au seul contrôle de la légalité des décisions, les tribunaux administratifs étant désormais les seuls habilités à annuler une décision du conseil municipal.

A ce propos, on ne peut pas ne pas s'étonner de la timidité des propositions qui sont faites, dans ce débat, aussi bien par le ministre que par certains sénateurs, et qui me semblent se limiter à un allègement formel de la tutelle.

En fait, la situation est bien davantage préoccupante. Tout laisse à penser que le Gouvernement, en la matière, entend faire de nécessité vertu et n'abandonner que les formes les plus décriées, les plus insupportables de la tutelle, avec la volonté de leur substituer une tutelle plus réelle, plus redoutable, même si elle se fait plus insidieuse ; et je pense notamment à la tutelle financière.

En vérité, le Gouvernement fait la part du feu ; il parle de décentralisation, mais il cultive l'étatisme dont il ne peut se passer pour servir les grands intérêts privés. A l'inverse, tout commande d'attribuer aux communes de nouvelles compétences et responsabilités.

En matière communale comme en toutes choses, le droit retarde souvent sur la réalité.

Les communes occupent aujourd'hui une place majeure dans la vie nationale et jouent un rôle considérable au service quotidien des familles, rôle que les auteurs de la loi de 1884 ne pouvaient concevoir. Qui oserait, aujourd'hui, imaginer la vie quotidienne sans les activités communales ?

Non, la commune n'est pas dépassée ; elle s'affirme, au contraire, quelle que soit sa taille, comme une création dynamique et en renouvellement permanent.

Ce mouvement de la vie, nous, communistes, nous proposons de le soutenir, de l'encourager et d'avancer ainsi concrètement dans la voie si nécessaire de la décentralisation. Nous le proposons non seulement pour concilier le droit avec le fait, mais aussi et surtout parce que la gestion communale, plus proche des réalités, est plus rigoureuse, moins dispendieuse que celle de l'Etat et aussi parce que donner davantage de pouvoirs aux communes, c'est contribuer à la démocratisation de la vie nationale, par une participation toujours plus active de millions de citoyens aux affaires des communes et, partant, aux affaires de la nation.

J'en viens maintenant aux propositions de compétences et de responsabilités nouvelles que fait l'association des élus communistes et républicains.

En matière d'emploi, alors que l'horizon continue à s'assombrir et la masse des demandeurs d'emploi à grossir, il faut accroître les pouvoirs des communes, et plus spécialement rendre obligatoire l'avis des conseils municipaux avant tout licenciement économique et fermeture d'entreprise.

De même, en ce qui concerne l'urbanisme, il faut officiellement accorder des responsabilités nouvelles aux communes pour l'élaboration et la révision des plans d'occupation des sols ainsi que pour les permis de construire, les problèmes de circulation, de protection du cadre de vie, d'environnement, sans oublier la réglementation de la publicité.

En matière de logements, la commune doit pouvoir intervenir non seulement au niveau de l'élaboration des projets, mais aussi pour les attributions. Qui peut mieux que la commune résoudre ces problèmes et, en tout cas, avec sûrement plus de sagesse, de justice et de chaleur humaine que les préfetures ?

De même, les communes devraient avoir de nouveaux pouvoirs en matière de contrôle et d'intervention dans l'entretien et les réparations des logements des résidences collectives.

En matière d'enseignement, la participation des conseils municipaux à la carte scolaire du second degré doit devenir une règle effective, et leur avis pris en compte.

En matière d'équipements, il est temps d'abandonner les dispositions actuelles qui ont fait la preuve de leur absurdité, en retardant maintes réalisations et en alourdissant leur coût.

Dans cet esprit, nous proposons que, dès l'an prochain, les communes soient autorisées à donner l'ordre de service des travaux dès l'inscription de la commune au programme d'équipement concerné et sans attendre souvent durant de longs mois l'arrêté de la subvention.

L'obligation de recourir à des modèles types devrait être abrogée.

En résumé, nous proposons que la loi-cadre donne, dès 1979, aux conseils municipaux la pleine maîtrise dans ces différents domaines.

Le même effort doit être entrepris en direction des conseils généraux qui accomplissent des tâches essentielles dans la gestion des affaires départementales. Leur fonctionnement doit être démocratisé et adapté aux fonctions croissantes qu'ils assument.

J'en viens aux problèmes de l'information et de la participation des populations, qui ont, pour nous, un caractère majeur.

Pourquoi ne pas inscrire dans la loi, ainsi que nous le proposons, le droit pour les conseils municipaux et les conseils

généraux de consulter les habitants, y compris lors des séances officielles, dans des formes librement décidées par les assemblées locales ?

Dans le même esprit d'ouverture à l'information honnête et objective de la population et pour favoriser sa participation aux affaires, nous posons le problème de la radiodiffusion-télévision, aujourd'hui soumise au monopole gouvernemental, afin qu'elle soit érigée en véritable service public.

Dans le cadre d'une décentralisation effective, nous nous prononçons pour des radios locales, mises en place à l'initiative des conseils municipaux.

Ce ne seraient pas pour autant des radios municipales ; ce seraient des radios locales qui seraient en liaison avec des stations régionales et auraient une vocation pluraliste, c'est-à-dire que leur gestion serait assurée par un conseil d'administration composé à parts égales d'élus locaux, de représentants des usagers, des associations et des techniciens.

Notre cinquième proposition concerne l'élection des assemblées. Nous souhaitons que la représentation proportionnelle soit la règle générale, de l'assemblée communale à l'Assemblée nationale.

A la différence du Gouvernement, et de la plupart des formations politiques autres que la nôtre, nous rejetons toute restriction quant à l'application de ce mode de scrutin.

Nous proposons depuis toujours, dans la tradition de Jaurès et de Guesde, l'instauration pour l'élection de toutes les assemblées de la proportionnelle, et pas seulement dans les villes de plus de 30 000 habitants, comme le propose le Président de la République.

Une telle attitude du Gouvernement n'est pas concevable. L'injustice doit être combattue partout, la représentation proportionnelle doit s'étendre à toutes les assemblées et permettre la juste représentation de tous les courants d'opinion.

M. Camille Vallin. Très bien !

M. Jean Ooghe. Notre sixième mesure d'urgence a trait au vaste problème de la coopération intercommunale.

Nous l'abordons à partir de l'idée fondamentale selon laquelle chaque commune est un foyer de démocratie et de vie sociale qui doit être à tout prix sauvegardé et devenir pleinement autonome. Dans cet esprit, qu'il me soit permis de souligner avec force la nécessité de maintenir la commune rurale et, pour ce faire, de la doter de moyens financiers indispensables à sa survie.

Cependant, il reste que la faiblesse démographique de ces communes exige des mesures particulières pour la réalisation de certains équipements collectifs.

Ce même besoin d'agir en commun, de réaliser ensemble des équipements dépassant l'intérêt communal, existe également dans les centres urbains.

Aussi les élus communistes se prononcent-ils clairement en faveur d'une libre et volontaire coopération intercommunale, dans le respect absolu de l'autonomie communale.

Aujourd'hui, en ce domaine, ce qui compte, c'est de prendre les mesures qui permettent aux communes de décider en toute liberté de la forme de leur coopération et, le cas échéant, de retrouver leur autonomie.

M. Camille Vallin. Très bien !

M. Jean Ooghe. Affirmer et élargir les droits des élus constitue une autre de nos neuf mesures d'urgence.

Au sein du groupe de travail qui s'est constitué dans notre assemblée, les sénateurs communistes se sont attachés à apporter une contribution positive à l'élaboration d'une proposition de loi que notre commission des lois a été unanime à adopter au début de ce mois.

Nous proposons que le Sénat se saisisse avant la fin de cette session de cette proposition de loi qui tend à apporter des améliorations sensibles aux droits des élus locaux. On a bien voulu nous dire tout à l'heure, à la tribune, que le Gouvernement en accepterait les dispositions.

S'il est indéniable que le rôle des communes s'est considérablement étendu, les tâches des élus locaux — conseillers municipaux, adjoints et maires — ont souvent grandi dans des proportions identiques.

Les fonctions de l'élu local sont devenues excessivement accaparantes, dévorant toutes ses heures de loisir. Elles exigent souvent davantage encore et pas seulement dans les villes grandes ou moyennes, mais aussi dans beaucoup de nos petites communes, où l'absence de personnel rend encore plus prenante la tâche du maire.

Il est temps d'affirmer dans la loi, pour les élus locaux, notamment pour ceux qui sont salariés, le droit de disposer de tout le temps nécessaire à l'exercice de leur mandat, et celui d'obtenir de leurs employeurs, qu'ils soient privés ou publics, les heures de congés indispensables. Il faut aussi donner aux élus la garantie de retrouver éventuellement leur emploi.

Il n'est pas admissible que se poursuivent les pratiques actuelles qui obligent de nombreux conseillers municipaux ou des maires à récupérer, par des heures supplémentaires, le samedi ou en soirée, le temps qu'ils ont consacré au service de la gestion communale.

Et que dire des conditions dans lesquelles les femmes, conseillères municipales ou maires, doivent exercer leurs responsabilités municipales ou départementales !

Il est encore moins admissible que les élus locaux subissent, comme c'est parfois le cas aujourd'hui, un préjudice financier pour leur action au service des communes.

Qu'on nous comprenne bien ! Il ne s'agit pas, en l'occurrence, des seuls intérêts locaux, la question est bien plus fondamentale. Il s'agit de la démocratie locale, qui implique que les élus disposent de moyens réels d'accomplir la mission qui leur a été confiée par le suffrage universel.

Dans le même esprit, les communistes préconisent des mesures d'urgence en faveur du personnel des collectivités locales.

Le rôle croissant des communes a eu de nombreuses conséquences pour le personnel communal et a abouti à la création de services nouveaux. Désormais, les communes recrutent et emploient du personnel à des tâches que le statut actuel de la fonction communale n'a pas prévues. C'est vrai en matière de santé, d'aide sociale, d'aide à l'enfance ; c'est vrai aussi en ce qui concerne les activités culturelles, sportives, sans oublier l'audio-visuel et l'information.

Ainsi, des catégories entières d'employés communaux sont-elles privées de toutes garanties et aux prises avec l'insécurité de l'emploi.

Des modifications sont également intervenues dans les services traditionnels des communes, comme la voirie, l'état civil, les élections, la comptabilité, ou en relation avec le développement des techniques, la mécanisation des tâches administratives ; les communes ont donc besoin de personnel spécialisé et hautement qualifié.

Or les dispositions de l'actuel statut de la fonction publique communale sont en retard sur cette évolution des fonctions, ce qui entraîne des conséquences préjudiciables pour le personnel.

Alors qu'on agite la perspective du troisième millénaire, est-il acceptable de figer la fonction publique communale dans un statut marqué des stigmates du passé ?

Il faut donc adapter aux conditions d'aujourd'hui le statut de la fonction publique communale, autrement dit l'enrichir en tenant compte que son instauration a constitué pour le personnel un progrès considérable au lendemain de la Libération.

Sans attendre cette réforme générale du statut pour le mettre en conformité avec les exigences d'une véritable autonomie communale, les élus communistes proposent que soit inscrite dans la loi-cadre la liberté pour les collectivités locales de créer les emplois nécessaires à leurs activités d'aujourd'hui.

De plus, nous proposons des mesures immédiates pour mettre un terme à l'inégalité actuelle dont souffre la fonction publique communale par rapport à celle de l'Etat. Cette inégalité se traduit par un préjudice matériel indéniable : la sous-rémunération qui gêne le recrutement du personnel qualifié, les insuffisances des moyens de formation, le refus de reconnaître certains emplois, le nombre important d'auxiliaires.

Je citerai comme exemple la revendication si légitime du personnel communal à bénéficier du treizième mois, au même titre que les salariés de nombreuses entreprises privées. Jusqu'ici, le Gouvernement a opposé un refus catégorique à l'attribution du treizième mois au personnel de la fonction publique communale.

Cela a conduit la plupart des communes, et parfois des départements, à tourner la difficulté en créant des associations, instituées sous le régime de la loi de 1901, qui attribuent des primes de fin d'année grâce aux subventions municipales ou départementales.

Le recours à de tels procédés a été vivement relevé à l'occasion d'une étude réalisée sous la direction de M. Jean Lapassat, de l'institut politique de Grenoble, et publiée dans la revue *Correspondance municipale*.

Je la cite : « Ce procédé, bien que parfaitement illégal, tend aujourd'hui à se répandre à peu près partout, dans un climat d'hypocrisie qui est bien caractéristique de l'esprit dans lequel sont traités les problèmes de la fonction publique en France.

Les contribuables n'en savent rien, le ministère des finances ne veut rien savoir, le ministère de l'intérieur le sait bien mais n'y peut rien, les maires font ce qu'ils peuvent et le personnel estime à juste titre qu'il n'est pas assez payé. »

Pour ma part, j'ajoute qu'une telle situation n'est pas saine. Elle n'est pas propice à l'amélioration des services publics communaux. Elle bafoue la dignité du personnel communal.

C'est pourquoi nous proposons que le Gouvernement cesse enfin de s'opposer à l'attribution officielle du treizième mois et que, dans le même esprit, interviennent des mesures immédiates et concrètes assurant la revalorisation de la fonction publique des collectivités locales, tant en matière de traitement que de déroulement de carrière — sans oublier, bien sûr, la création de comités d'œuvres sociales.

Enfin, sans sous-estimer si peu que ce soit la vocation traditionnelle du Sénat au service des communes de France, les élus communistes proposent la constitution d'un conseil supérieur des collectivités locales.

Cette création nous paraît indispensable face à la prolifération, au niveau national, des comités techniques chargés notamment de la répartition aux communes des différentes dotations, et dont la composition n'est pas satisfaisante, en ce sens que les élus n'y jouent pas le rôle majeur qui devrait leur revenir.

Le conseil supérieur des collectivités locales que préconisent les élus communistes se différencie de toutes les instances actuelles.

En effet, nous proposons qu'il soit présidé, non pas par un haut fonctionnaire, mais par un élu et qu'il soit composé, dans le respect scrupuleux du pluralisme, de représentants des maires, des conseillers généraux et régionaux, de représentants des assemblées parlementaires et du Conseil économique et social, mais aussi de représentants des syndicats de personnel et de représentants de l'Etat.

Sa tâche serait d'élaborer la réforme profonde des collectivités locales en vue d'assurer une effective décentralisation.

A ce propos, si nous insistons sur la nouveauté et le progrès que constituerait la création d'un conseil supérieur des collectivités locales, c'est précisément parce que nous n'avons pas la faiblesse de succomber aux illusions que le Gouvernement voudrait semer à propos de la loi-cadre.

Pour leur part, les sénateurs communistes ne négligeront rien, dans notre assemblée, mais aussi dans le pays, pour que soient reconnus le rôle majeur des collectivités locales dans la vie nationale et la réalité moderne que constitue la commune de France. (*Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, depuis bien des années, le grand conseil des communes de France se fait le porte-parole de leurs élus pour souligner la gravité des problèmes qu'ils ont à résoudre et essayer, avec plus ou moins de succès, d'y apporter au moins quelques solutions partielles.

Jusqu'alors, des commissions, aux travaux desquels étaient associés des maires, avaient vu leurs réflexions buter irrémédiablement sur des obstacles financiers et sur la réticence de certains grands services de l'Etat, tandis qu'entre les quatre murs insonorisés de quelques cabinets parisiens avaient été élaborés des projets irréalistes qui se sont heurtés, pour leur application, au profond attachement des Françaises et des Français à leurs communes.

Cette séance du Sénat, en revanche, est une étape capitale de la concertation voulue par le Président de la République pour préparer le cadre législatif qui pourrait efficacement rénover la loi de 1884, car plusieurs scrutins ont clairement démontré que les citoyens ne voulaient pas que soit portée d'autorité la moindre atteinte aux structures et aux responsabilités des départements et des communes, conscients qu'ils étaient que la vitalité de ceux-ci était le meilleur gage et la meilleure expression de la démocratie.

Si, en ce qui concerne les communes, l'association des maires de France, qui regroupe, toutes tendances confondues, la grande majorité des maires, a indiqué depuis longtemps la direction à suivre, les réponses au questionnaire adressé à tous les maires ont très largement confirmé le bien-fondé des positions de leur association et par là même, s'il en était besoin, sa représentativité.

Vendredi dernier, M. le Président de la République a bien voulu recevoir le président Poher et une délégation du bureau de l'association et écouter, avec grande attention, leurs propos. Ses interlocuteurs ont été sensibles à son accueil, à la connaissance des difficultés des communes qu'avait le premier magistrat de l'Etat, en qui se devinait l'ancien maire de Chamalières,

et à sa volonté d'assurer à chacun le temps de réflexion nécessaire pour établir une charte qui serait celle des collectivités locales pour quelques décennies. Ainsi seraient renouvelées les lois fondamentales votées par les premières assemblées de la III^e République, à l'époque où elles instaurent les bases du civisme qui permit aux combattants de la Grande guerre de sauver la patrie.

Pour être menée à bien, une telle œuvre doit être fondée sur quelques notions, parfois oubliées par certains, mais que vous n'ignorez pas, monsieur le ministre, comme l'ont prouvé vos propos.

Chaque commune, chaque bourg, chaque ville a sa personnalité propre. Leurs élus sont les premiers responsables de la vie quotidienne de notre pays. Ils méritent, à ce titre, comme les communes elles-mêmes, le respect de tous.

La personnalité de nos communes est le fruit de leur lointaine origine historique. Pour reprendre le titre d'une brochure du conseil de l'Europe, il nous faut maintenant préparer « un avenir pour notre passé ». Cela ne saurait se concevoir sans une analyse très fine des éléments de cette personnalité. Cette dernière est difficile à appréhender par ceux qui ne voient dans les communes que des relais de l'Etat, parce que leur carrière les promène de poste en poste à travers la France ou les cantonne dans les bureaux de quelque métropole et parce qu'ils ne sont pas en contact étroit avec les élus locaux et attentifs à leurs délibérations, comme peuvent l'être les membres de l'administration préfectorale.

Depuis que l'Etat a concentré une partie de ses services en quelques points seulement de chaque département, voire dans son seul chef-lieu, cette méconnaissance de la personnalité des communes s'est amplifiée, et quand on voit le rôle bénéfique joué, dans telle ou telle d'entre elles, par un fonctionnaire qui l'a adoptée, souvent aux dépens de sa carrière personnelle, il est permis de se demander si la réforme des collectivités locales n'exige pas que, parallèlement, soit reconsidérée l'implantation des services de l'Etat.

Eloignés de la collectivité de base, ceux-ci ne distinguent plus ses caractères propres et sourient de l'esprit de clocher. Ils préfèrent traiter avec les groupements de communes dont les comités sont nécessairement moins soudés que des conseils municipaux, avec des syndicats à plusieurs vocations dont tous les participants ne sont pas également intéressés à chacune d'elles. Et le pas est vite franchi par les services de l'Etat de présenter comme nécessité technique ce qui n'est que facilité administrative.

Autant sont nécessaires et fructueux les groupements nés spontanément de la prise de conscience par les élus du besoin de se réunir dans un cadre institutionnel pour venir à bout de certaines difficultés et apporter plus de bien-être à leurs mandants, autant les groupements nés d'une pression de l'Etat sont fragiles et même nocifs, dans la mesure où ils amputent arbitrairement d'une partie de leurs compétences des centres de décision placés au contact des humbles réalités quotidiennes et des hommes dont l'exemple est la meilleure leçon d'instruction civique pour notre jeunesse.

Certes, plus l'aire d'une administration est vaste, plus il est facile de raisonner sur des moyennes et de s'appuyer sur la loi des grands nombres. Mais, précisément, le devoir des élus communaux n'est-il pas de trouver des solutions à une multitude de problèmes individuels et localisés et sans commune mesure entre eux ?

Notre organisation communale est bien adaptée à cette mission qui lui donne une valeur humaine incomparable. Mais, pour la faire fonctionner, si le bénévolat joue un rôle fondamental, il ne suffit pas, et des moyens financiers sont nécessaires.

Notre excellent rapporteur général, M. Blin, a fait tout à l'heure au Gouvernement et au Sénat part des réflexions de la commission des finances à ce sujet. Leur mise en forme finale a recueilli un consensus général après des débats très instructifs sur lesquels je ne reviendrai pas aujourd'hui, réservant pour la discussion des textes dont le dépôt nous a été annoncé tout à l'heure par vous-même, monsieur le ministre, dans votre importante déclaration, les observations que leurs divers articles pourraient susciter ; nous insisterons alors pour que soit toujours prise en considération la personnalité des communes et que soit exclue l'adoption brusquée, sur l'ensemble du territoire, de mesures rigides et uniformes à la place de mesures souples, progressives et diversifiées.

Je me contenterai de souligner, d'une part, la difficulté de trouver des critères justes et objectifs d'estimation des charges et des ressources de chaque commune, qui tiennent compte de l'efficacité de sa gestion — qu'il faut encourager — et, d'autre part, la nécessité de poursuivre à ce sujet une réflexion concertée entre les pouvoirs publics et l'association des maires de France.

La diversité des origines des membres du bureau et du comité de celle-ci est le gage d'une recherche approfondie, qui ne laissera échapper aucune situation particulière et qui permettra de confronter les solutions envisagées à des expériences nourries par de longues années d'exercice des responsabilités municipales.

La longue durée des mandats est trop fréquente, de la plus petite commune à la plus grande ville, pour ne pas être un trait caractéristique de la fonction du maire ; elle repose sur une confiance réciproque, qui honore autant l'élu que l'électeur.

Cette même confiance, le maire l'éprouve très généralement à l'égard des fonctionnaires de l'Etat auprès desquels il cherche conseil, mais qui, le plus souvent, ne seront plus en place au moment où aboutira le projet qu'ils ont établi, laissant le maire seul et sans recours contre des erreurs toujours possibles ; c'est là un problème qu'il faudra résoudre.

Assez paradoxalement, il semble que ce soient les administrations de l'Etat qui n'accordent qu'une confiance limitée à ceux dont elles devraient reconnaître le sens et la réalité des responsabilités.

Si l'en était pas ainsi, point n'eût été besoin au ministre de l'intérieur et au ministre de l'équipement du précédent Gouvernement de diffuser aux préfets et aux directeurs départementaux de l'équipement, voilà quatre mois, des circulaires tendant, encore timidement, à prendre mieux en compte les préoccupations et les avis des maires.

Si la direction générale des impôts avait confiance dans les élus locaux, elle n'aurait pas diffusé, le 24 février dernier, une instruction qui paralyse l'effet positif que chacun était en droit d'escompter du vote de l'article 28 de la loi de finances pour 1978, adopté sur proposition du président Jozeau-Marigné pour éviter aux collectivités locales, pour certaines de leurs acquisitions, les longs délais et les pertes d'argent qu'elles subissaient du fait de la législation fiscale qui les obligeait, en fait, à recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Si la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme mesurait la responsabilité des maires en matière d'aménagement du territoire et de programmation des investissements communaux, elle n'aurait pas, par une circulaire du 31 décembre 1973, permis que soit aisément tournée, au profit d'intérêts privés, la procédure qui exclut toute délivrance de certificats d'urbanisme sans que le maire en ait été préalablement saisi, et elle n'opposerait pas la force d'inertie à son abrogation. Et je ne parlerai pas de toutes les difficultés rencontrées dans l'élaboration conjointe des documents d'urbanisme.

Une génération de maires, qui a connu les tragiques événements de Saint-Laurent-du-Pont et de Sallen, ne peut pas oublier, en revanche, les circonstances dans lesquelles a été mise en jeu la responsabilité des maires, traités en boucs émissaires. Certes, une loi a porté, en partie, remède aux conséquences de tels errements ; mais il est bien évident que si un statut des maires et des élus doit être établi la solution de ce problème devra y prendre place.

Si ce statut doit leur permettre d'exercer plus facilement leurs responsabilités, les maires doivent disposer des collaborateurs indispensables et de ressources adaptées.

La conception d'un statut du personnel communal — auquel notre excellent collègue M. Raybaud a rendu un juste hommage — avait pour but de donner à celui-ci une sécurité de carrière. Mais il se heurte au principe suivant lequel la situation des agents communaux ne saurait, à capacité et ancienneté égales, être meilleure que celle des fonctionnaires de l'Etat ; or, l'application de ce principe omet de tenir compte des sujétions de proximité auxquelles ceux-ci peuvent échapper et des avantages accessoires dont ils peuvent bénéficier.

Il est navrant que certains avancements ne soient possibles que par voie de mutation dans une ville plus importante, ce qui prive les collectivités, petites et moyennes, du concours prolongé des meilleurs de leurs éléments. Enfin, il est permis de se demander si une notation chiffrée des agents des petites communes revêt une signification et une utilité quelconques.

Le problème de l'adaptation des ressources aux besoins correspondant aux responsabilités des communes est évidemment fondamental et lié à celui de la répartition des charges entre Etat, département et commune.

Le 25 janvier dernier, M. le Président de la République déclarait aux maires qu'il recevait : « Le principe simple, suivant lequel celui qui paie doit également avoir la maîtrise de la conception et de la réalisation des projets, doit être systématiquement appliqué. »

Dans cette heureuse perspective, une véritable politique communale pourrait être menée, dont les élus seraient maîtres du coût et de la charge qu'elle comporterait pour les contribuables, dont ils connaissent les difficultés et dont ils respectent le fruit du travail.

Les conseils municipaux, qui sont conscients de devoir voter l'impôt pour assumer cette responsabilité, ne devraient pas, *a contrario*, y être contraints pour faire face à des dépenses qualifiées d'obligatoires, pour lesquelles ils n'ont aucune initiative et sur la régularité desquelles ils n'ont aucun contrôle. Tel est pourtant le cas pour plusieurs contingents, dont l'allègement suffirait, dans un premier temps, à rendre plus aisé l'établissement des budgets sans avoir à rechercher de nouvelles ressources fiscales.

Ce sens de la responsabilité morale et financière des collectivités à travers leurs élus, qui confirme leur conscience d'avoir une personnalité propre, mérite le respect.

Ce respect doit concerner d'abord leur existence même et proscrire toute modification de structure qui n'aurait pas l'accord de la population ou de ses représentants. Si ce principe semble maintenant communément admis, il n'en reste pas moins indispensable de le rappeler.

C'est aussi le territoire communal qui doit être respecté, alors que de grandes administrations de l'Etat et certains services publics sont parfois fort négligents dans la consultation des conseils municipaux ou des maires avant la définition de grands programmes d'aménagement ou l'implantation de réseaux, ce qui les oblige ensuite à de coûteuses rectifications.

Le libre choix des méthodes d'administration dans le cadre des lois et règlements en vigueur ne doit pas être entravé par des pressions en faveur de telle ou telle forme de groupement, ainsi que l'a souligné avec autorité notre éminent collègue M. Lionel de Tinguy, qui fut si longtemps le président très écouté et l'ardent porte-parole de l'association des maires de France.

Il est permis, en outre, de se demander si la méthode dite d'incitation financière est bien conforme au principe de l'égalité des contribuables devant l'impôt et n'est pas, finalement, un leurre dans la mesure où sa généralisation aboutirait à sa réduction à peu de chose en raison de la modicité des crédits qui lui seraient affectés.

Le respect dû à la commune n'est pas pratiqué à l'égard de ses représentants, lorsque les éléments de calcul des contingents qui leur sont réclamés ou des attributions qui leur sont faites ne leur sont pas fournis pour leur en permettre la vérification, ou, encore, lorsque la réglementation les oblige à contresigner des documents comptables tout aussi hermétiques aux profanes que certains sigles ou tout autre langage ésotérique des administrations publiques ou parapubliques.

L'insuffisance d'information, ce fossé du langage qui s'ajoute à la certitude apparente du spécialiste de détenir la seule solution d'un problème donné, sont l'une des pires gênes pour les élus : si éminents soient-ils dans leur domaine d'activité personnelle, ceux-ci, en matière d'administration municipale, sont des autodidactes, toujours à la recherche de la réponse à une question qui se pose à eux, d'autant plus que leurs concitoyens leur prêtent amicalement des connaissances et des pouvoirs que, souvent, ils ne détiennent pas.

C'est ainsi qu'ils acquièrent peu à peu une expérience qui peut être utile ailleurs, ce qui explique que, souvent, des commissions administratives doivent comprendre des maires. Il est toutefois regrettable que, fréquemment, ceux-ci soient désignés par l'administration au lieu d'être élus par leurs collègues ou choisis par leurs associations, comme s'il demeurerait une réticence à l'égard du jugement des uns ou des autres. Cela, aussi, est un manque de respect à leur égard.

Après les orateurs que vous avez déjà entendus, monsieur le ministre, d'autres membres de notre assemblée vous présenteront tous les aspects des délicats problèmes que l'avenir de nos collectivités locales vous invite à résoudre.

Dans les prochaines semaines, vous allez préparer le budget de l'Etat pour 1979. Mes collègues de l'union des républicains et des indépendants, comme certainement ceux des autres groupes du Sénat, et plus particulièrement tous les sénateurs maires ou élus locaux, comptent fermement sur une majoration très substantielle des deux milliards de francs inscrits au budget de 1978 pour alimenter le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée afin d'atteindre les trois cinquièmes du montant global de la taxe payée sur leurs investissements par la totalité des collectivités locales et de leurs groupements, car ce ballon d'oxygène leur est indispensable.

Mais, dès le terme de ce débat, il faudra d'abord et surtout que la France apprenne et constate qu'un esprit nouveau animera les rapports entre l'Etat et les collectivités locales. En cherchant aujourd'hui à les réconcilier, le Sénat aura été fidèle à sa vocation. *(Applaudissements à droite, au centre et sur certaines travées à gauche.)*

(M. Jacques Boyer-Andrivet remplace M. Alain Pcher au fauteuil de la présidence.)

PRESIDENCE DE M. JACQUES BOYER-ANDRIVET,
vice-président.

— 6 —

RESULTAT DU SCRUTIN POUR L'ELECTION D'UN JUGE TITULAIRE DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE

M. le président. Voici le résultat du scrutin pour l'élection d'un juge titulaire de la Haute Cour de justice.

Nombre des votants.....	194
Bulletins blancs ou nuls.....	80
Majorité absolue des membres composant le Sénat	148

Ont obtenu :

MM. Charles Lederman	112 voix.
Fernand Chatelain	2 —

M. Charles Lederman n'ayant pas obtenu un nombre de voix au moins égal à la majorité absolue des membres composant le Sénat, un siège reste à pourvoir.

Il y aura donc lieu de procéder ultérieurement à un sixième tour de scrutin. La conférence des présidents sera appelée à fixer la date de ce sixième tour.

Tous les juges titulaires n'étant pas élus, le scrutin pour l'élection des juges suppléants doit également être reporté à une date ultérieure.

— 7 —

REFORME DES COLLECTIVITES LOCALES

Suite du débat sur une déclaration du Gouvernement.

M. le président. Nous poursuivons le débat sur la déclaration du Gouvernement relative à la réforme des collectivités locales. La parole est à M. Marcilhacy.

M. Pierre Marcilhacy. En vous écoutant tout à l'heure, fort attentivement, monsieur le ministre, par moments je croyais rêver. Votre discours était pétri de bonnes intentions. Je dis pétri et non pavé. Je voudrais qu'elles puissent passer dans les faits, dans les textes et, puisque vous invitez le Sénat à réfléchir devant vous pour que le travail de vos services soit mieux élaboré, c'est à ce petit exercice que je vais me livrer pendant quelques instants.

Il faut d'abord partir d'un certain nombre de conclusions que nul ne peut mettre en doute. En France, tout ne va pas très bien ; tout ne va pas mal non plus. Mais il y a une institution qui marche bien, c'est l'institution communale. Bien sûr, on peut reprocher à ce système telle ou telle défaillance, mais, dans l'ensemble, il est satisfaisant et on peut dire que la cohésion nationale repose d'abord sur le bon fonctionnement de nos communes. Ce bon fonctionnement tient en grande partie à la qualité de ces hommes que vous trouvez encore pour prendre les responsabilités communales. Si je parle ainsi, c'est parce que je ne suis pas certain qu'étant donné la complexité, quelquefois les dangers de leur tâche, vous en trouviez beaucoup pendant très longtemps encore. Il faut donc à tout prix sauvegarder l'institution et redonner confiance aux administrateurs municipaux. Or, croyez-moi, certains sont las et quelquefois même désespérés.

Une autre constatation que l'on doit faire — je ne me place pas sur le terrain politique, c'est une simple réalité — c'est que l'Etat a de plus en plus tendance — cela remonte à une trentaine d'années au moins et peut-être davantage — à transférer un certain nombre de ses obligations sur les collectivités locales. Il le fait pour une série de raisons, mais la plus importante, me semble-t-il, c'est qu'il veut esquiver la responsabilité du financement et qu'il est toujours plus agréable de faire financer par un autre que de payer soi-même.

Si donc l'Etat ne finance pas, il peut équilibrer son budget en faisant moins appel au contribuable national. Cependant, comme il faut tout de même que quelqu'un paie, c'est le contribuable local qui doit faire les frais de l'opération.

Cette tendance est extrêmement fâcheuse et elle est la principale cause de cette grande inquiétude qu'éprouvent nos collectivités locales.

En réalité, dans le fonctionnement de l'Etat français, tout est marqué par une accélération des déplacements et la disparition de toutes les frontières. Or, les frontières administratives n'existent quasiment plus. Elles sont cependant des éléments commodes

et il faut quelquefois la présence d'une rivière pour que l'on sache que, de l'autre côté du pont, se trouve une autre circonscription administrative. Ainsi, les habitants d'une commune du département de la Charente-Maritime, qui est une enclave dans le département de la Charente, s'adressent à moi. J'ai beau leur dire : « Vous avez d'excellents amis de l'autre côté. » Ils me répondent : « Vous êtes plus près de nous. » Voilà pour l'anecdote, mais, en réalité, monsieur le ministre, se pose le problème financier.

En effet, en raison de l'accélération des déplacements s'effectue une sorte de confusion de l'usage de la part des citoyens. Ainsi, actuellement le chemin vicinal, dit « de voisinage », ne représente rien. Sur certains poussent des chardons ; sur d'autres, on constate certains jours une circulation comparable à celle que l'on trouve sur une grande route. Donc, sur le territoire national, les citoyens se répandent, mais les circonscriptions administratives laissent les responsabilités locales, par conséquent, le financement local et l'effort financier local. Dans ces conditions, de très nombreuses communes doivent faire face à des dépenses qui n'ont en réalité plus de cause. Alors que font-elles ?

Dans la limite du possible, elles augmentent leur fiscalité et après, elles appellent au secours. A qui s'adresse cet appel ? Au département, à la région, à l'Etat. Or, l'Etat, je tiens à le dire, s'est défaussé d'un certain nombre de ses responsabilités, sans faire l'effort financier correspondant. La région, le département sont bien obligés de répondre le plus généreusement possible à cet appel.

Que font-ils ? Permettez-moi de prendre l'exemple du département de la Charente. Ayant la responsabilité de la commission des finances de l'assemblée départementale depuis, hélas, 1951, je vous donnerai, monsieur le ministre, quelques chiffres que mes collègues vont croire sortis de leurs propres budgets. Je vais prendre trois années de référence : 1958, 1968 et 1978. En 1958, le volume global du budget était de 32 millions de francs ; en 1968, il passe à 67 millions pour s'élever, en 1978, à 320 millions. La pression fiscale était en 1958 de 11 millions et en 1968 de 21 millions ; en 1978, elle est de 101 millions, et cela, monsieur le ministre, pour une valeur du centime, de 596 en 1958, de 729 en 1968 et de 988 en 1978. Dans le budget que j'ai eu l'honneur de faire voter au département de la Charente au mois de janvier, plus de 30 millions de francs — j'attire votre attention sur ce point, monsieur le ministre — vont à l'aide aux communes.

Que faisons-nous alors ? En réalité, nous répartissons la charge, devenue insupportable pour les collectivités locales, sur l'aire géographique du département de la Charente, c'est-à-dire que nous faisons une espèce d'opération, j'allais dire d'assurance mutuelle. Pour la région, avec les médiocres crédits dont on dispose, que fait-on ? On essaie également d'aider.

Mais que fait l'Etat, monsieur le ministre ? Je vous l'ai dit : il a, lentement, mais sûrement, encouragé ou toléré un transfert de charges. Mais la contrepartie financière, où est-elle ? On peut toujours l'attendre.

Réfléchissez à cette question, monsieur le ministre. Tout est question d'argent dans ce domaine. Il ne faut pas que les communes de France soient encore obligées de recourir à l'assistance, qu'on leur prodigue d'ailleurs bien volontiers, à l'échelon des départements, voire de la région, pour une certain nombre de services qui relèvent des responsabilités de l'Etat.

Se pose également, monsieur le ministre, le problème des responsabilités ; je crois que c'est tout à l'heure M. Descours Desacres qui y a fait allusion. Les maires ont de très grosses responsabilités. Ils les assument, en général, avec sérénité et avec beaucoup de courage.

Savez-vous ce qui les choque ? C'est que, en dehors du cadre communal, ce principe de responsabilité, auquel je souscris car il n'est pas de vrai pouvoir sans responsabilité, on l'applique avec beaucoup moins de rigueur. Tel maire qui commet des imprudences dans sa gestion est puni d'une façon impitoyable. Est-on certain d'avoir, dans le passé, fait preuve de la même rigueur à l'égard de certains gestionnaires qui, au Gouvernement ou au service de l'Etat, s'étaient révélés imprudents ou malheureux ? Car on peut être responsable en cas d'accident et pas uniquement parce que l'on est coupable. Ce sont deux notions que l'on confond encore en France très maladroitement, à mon avis. Un poste de responsabilité entraîne des responsabilités. Si quelque chose ne va pas, on est responsable sans que pour autant il soit nécessaire de faire la preuve qu'il y a eu culpabilité, qu'il y a eu faute. Or, c'est bien avec cet état d'esprit qu'on juge les maires, qui s'aperçoivent parfois, avec beaucoup d'amertume, qu'à l'échelon supérieur la même rigueur n'est pas de mise.

Monsieur le ministre, vous nous avez conviés à réfléchir tout haut : c'est ce que je fais. Comme je ne veux pas abuser de l'attention de mes collègues, je conclus.

La commune marche bien ; aidez-la, résolvez l'angoisse financière qui les étirent toutes et vous aurez bien mérité de la République. Le département ne marche pas mal ; ne le découragez pas, aidez-le dans la mesure du possible. Pensez aussi que la région, qui a suscité de grands espoirs, peut, si l'on prend des précautions pour éviter que ne soit disloquée l'unité nationale à laquelle je tiens beaucoup, également être un bon intermédiaire, à la condition, monsieur le ministre, qu'elle ne soit pas, comme on s'en aperçoit maintenant, le prétexte à la naissance d'un troisième stade de fiscalité.

M. Marcel Fortier. Très bien !

M. Pierre Marcilhacy. Si vous faites un effort en faveur des communes, monsieur le ministre, il faut que l'Etat n'exige pas d'avoir le contrôle sur ce qu'il aide à payer, car l'indépendance, l'autonomie des communes n'y résisteraient pas. C'est là que le travail va être délicat. Il faut que les communes gardent leur indépendance, leur autonomie, j'allais dire leur fierté de vivre. Mais il faut aussi leur donner les moyens d'exister sans que le maire, même d'une petite ville, se voie reprocher l'augmentation de la facture fiscale d'une manière aigre-douce, alors que, quand votre collègue qui siège rue de Rivoli augmente la facture fiscale nationale, il ne subit guère de reproches que lorsqu'il passe devant les caméras de télévision, encore qu'à ce moment-là, même s'il a beaucoup de spectateurs, il ait peu de contradicteurs. *(Applaudissements sur de nombreuses travées.)*

Je vous mets en garde contre tout cela, respectueusement, mais très fermement, monsieur le ministre. Je suis issu d'une très vieille famille charentaise. Dans ma famille, je représente la quatrième génération de conseillers généraux du canton de Jarnac. Mon arrière-grand-père fut élu en 1852, la première année où s'appliqua le suffrage universel.

J'ai conservé longtemps chez moi — je l'ai donnée depuis aux archives départementales — la liste complète des rapports du conseil général. Je les ai, dans ma jeunesse et quand j'étais sur les bancs de la faculté de droit, feuilletés. J'ai vu s'accroître les responsabilités du département, mais j'ai constaté également qu'un certain nombre de décisions portent leurs effets, bénéfiques ou maléfiques, longtemps après qu'elles ont été prises.

La loi que vous préparez sera lourde de conséquences. Je lui souhaite, cependant, autant de réussite que celle de 1884. Mais n'oublions pas, monsieur le ministre, qu'il n'est pas de démocratie, qu'il n'est pas de république sans communes libres. En conséquence, nous attendons de l'Etat que, sur le plan matériel, il leur permette de vivre. *(Applaudissements des travées socialistes à la droite.)*

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

M. Henri Fréville. « Les Français se plaindraient s'ils étaient bien administrés. » Je pensais, monsieur le ministre, à ce passage d'une lettre extraite d'un magnifique volume intitulé « Lettres à une amie » et qu'écrivit Georges Clemenceau, en 1926, à Marguerite Baldensperger, femme remarquable, à laquelle il confia ce qu'il n'avait jamais pu confier aux assemblées et aux ministères. Les termes employés marquent à quel point il avait pris son parti des réformes toujours annoncées et qui n'aboutissaient jamais. A vrai dire, il pensait à deux sortes de réformes : la réforme des P.T.T. et celle des collectivités locales.

Je pensais à cette lettre en arrivant ici au début de l'après-midi et je ne vous cacherai pas que j'étais quelque peu pessimiste sur ce que vous nous annonceriez. Après vous avoir entendu, je crois que vous êtes sur la bonne voie et nous aussi, car les interventions des uns et des autres, singulièrement celle des porte-parole de deux groupes de travail, marquent que le dialogue a commencé et que celui-ci est sérieux et profond.

Mon propos sera bref. Je voudrais, très simplement, insister seulement sur deux points auxquels je pense beaucoup et sur lesquelles j'ai réfléchi au cours des nombreuses années, pendant lesquelles j'ai eu à me préoccuper du devenir d'une grande cité, d'un département et des questions financières à l'Association des maires de France, puisque, en 1965, j'ai pris l'initiative d'une grande étude sur les finances locales, qui a été, je crois, très sérieuse.

Premier point : on ne peut pas — vous l'avez d'ailleurs grosso modo indiqué — résoudre séparément trois sortes de problèmes : la fiscalité locale, les compétences et la dimension des unités d'exercice des attributions d'initiative et de gestion.

On voit mal comment des mesures effectives et cohérentes pourraient intervenir dans quelques mois sans que ces trois problèmes soient simultanément et effectivement abordés quant au fond. Tel est le premier point.

Je voudrais à titre indicatif citer quelques exemples concernant les ressources. J'ai été frappé, lors des études que j'ai menées, de constater à quel point la notion de subvention

territoriale globalisée de fonctionnement était indispensable pour corriger les inégalités de ressources, toutes proportions gardées, entre les communes. La subvention territoriale globale est une idée qui remonte très loin. Les premiers initiateurs des réformes, à la veille de la Révolution, y avaient pensé et cette idée a cheminé. On la retrouve, les années passant, à plusieurs reprises au cours du XIX^e siècle et singulièrement au début du XX^e siècle. Vous retrouverez cette idée de l'inégalité des communes et de la nécessité de contribuer à une sorte d'égalisation aussi bien chez Jean Jaurès que chez des conservateurs très marqués ou chez un homme comme le président Caillaux, à qui j'ai fait souvent allusion ici parce que je connais bien ses études. Chaque jour, je m'émerveille un peu plus de la perspicacité de ses investigations et de ses propos.

Puisque nous parlons de l'aspect financier, j'insisterai particulièrement sur des propos que vous avez tenus, monsieur le ministre. Il s'agit des contrastes fantastiques — j'emploie volontairement ce mot — existant entre communes. Ainsi, certaines, par exemple, qui sont le siège de telle ou telle industrie importante, peuvent — j'emploie ici le terme des économistes — « exporter leurs impôts », alors que les communes immédiatement voisines sont réduites à la portion congrue. C'est la première inégalité frappante et nous devons toujours la garder présente à l'esprit pour y remédier.

Le V.R.T.S., dont l'établissement a constitué, sans aucun doute, un progrès certain, ne corrige pas ces inégalités. Mais ne doit-on pas évoquer les abus criants qui résultent des modes de calcul de certaines subventions d'Etat ?

Je voudrais, monsieur le ministre, appeler votre attention — je suis persuadé d'ailleurs que, compte tenu de vos fonctions dans le département du Morbihan, vous connaissez la question — sur les contingents d'aide sociale. Il faudrait vraiment que le prochain texte permette de modifier les structures existantes. Il convient que ce problème soit réglé à l'échelon des départements pour l'être à celui des communes ; mais, pour qu'il soit réglé à l'échelon des départements, il faut que l'Etat interviene.

En effet, la répartition des dépenses d'aide sociale entre l'Etat et les collectivités locales est fixée à partir d'un barème établi par référence aux ressources des départements en 1953.

M. Jacques Descours Desacres. C'est exact !

M. Henri Fréville. La réglementation, elle, date de 1955 et nous sommes en 1978. Ainsi, je me suis amusé — je m'excuse de cette expression mais, monsieur le ministre, on peut l'employer à cette tribune dans un propos qui ressemble à une conversation — je me suis amusé, dis-je, à rechercher quels étaient, en 1953-1955, les deux départements réputés comme étant les plus pourvus en revenus et, par conséquent, ceux qui pouvaient se permettre, en quelque sorte, d'octroyer les plus grosses sommes aux collectivités au titre des contingents d'aide sociale. J'ai pu identifier ces deux départements. Monsieur le secrétaire d'Etat aux collectivités locales, vous serez particulièrement intéressé car ces deux départements sont le Finistère et le Calvados.

Pourquoi ? Parce qu'à cette époque ces deux départements, par suite des travaux de reconstruction, percevaient des taxes importantes. Malheureusement pour eux, en 1978, ils contribuent maintenant à ces dépenses d'une façon excessive par rapport à d'autres départements qui disposent de ressources infiniment plus grandes.

MM. Jacques Descours Desacres et Philippe de Bourgoing. Très bien !

M. Henri Fréville. On en arrive à des absurdités qui font que par exemple un département français — je n'en citerai aucun pour ne pas provoquer de remous ou de mouvements divers — contribue pour 90 p. 100 — et l'Etat à 10 p. 100 — à ces dépenses, alors qu'un autre n'y contribue que pour 10 p. 100.

Quand on examine objectivement les ressources des départements — on arrive tout de même à les connaître approximativement — on se rend compte qu'il n'y a plus aucune commune mesure entre ce qui continue à constituer les modalités des versements et les réalités sociales et économiques. Tel était mon premier point. Je me permets d'y insister, non pas pour plaider la cause de tel groupe ou de telle cité, mais par souci de justice, car cette justice, nous sommes ici pour la faire appliquer.

Le second point sur lequel je voudrais insister est très particulier et je l'évoque avec tout mon cœur et toute ma conviction. Peut-être mes propos n'intéresseront-ils pas tous nos collègues, car je vais maintenant évoquer le cas des grandes villes et de leurs personnels.

En effet, le phénomène caractéristique des cinquante dernières années — disons des quarante dernières années — a été le mouvement extraordinaire d'urbanisation que l'Europe entière a connu et que notre pays a particulièrement subi, je dis « subi » parce qu'il n'a pas toujours désiré qu'il en fût ainsi.

Ce fait de l'urbanisation accélérée complique considérablement les problèmes de l'administration communale. En effet, la loi de 1884 ne répond plus totalement aux nécessités présentes de l'administration de ces cités.

Les contacts que je continue à entretenir actuellement — je n'ai pas de raisons de le cacher — avec les représentants des différentes tendances du personnel communal sur l'ensemble du territoire — vous le savez, je me suis beaucoup occupé de ces questions — m'amènent à penser que nous sommes à la veille de difficultés considérables si ne sont pas prises d'urgence des mesures intéressant l'administration des villes. Je m'explique.

Un nouveau statut des collectivités locales et une définition claire et sans ambiguïté de la fonction communale sont, selon moi, indispensables.

Tout à l'heure, monsieur le ministre, vous nous avez fait un très grand plaisir, à tous, en nous annonçant que la notion d'attaché était retenue par le Gouvernement. C'est un pas important, mais ce n'est qu'un pas parmi d'autres alors que la marche en avant doit être complète, totale.

Nous avons besoin d'une loi organique et de textes subséquents, définissant les principes généraux de la fonction communale, donnant aux personnels divers des collectivités locales les garanties fondamentales auxquelles ils ont droit, précisant ce que doivent être les « corps » entre lesquels ils se répartiront et rappelant solennellement les obligations de réserve et de neutralité qui s'imposent.

A défaut de ces mesures, en une décennie, nous verrons s'écrouler cette construction administrative à laquelle M. Marcilhacy faisait allusion tout à l'heure, qui a fait à la fois la grandeur et l'orgueil de ce pays. C'est ma conviction profonde.

Ayant ainsi souligné les textes et les principes, j'en viens à l'organisation des collectivités locales pour évoquer un instant — peut-être me reprochera-t-on de dérailler quelque peu — le système électoral, et je vais vous dire pourquoi.

Dès lors qu'il est question de neutralité et de réserve, il faut que l'on associe à ces termes ceux de continuité administrative et de connaissance dans la gestion urbaine. Un seul système pour les villes importantes permet cette continuité, évite les ruptures dans l'évolution, c'est la représentation proportionnelle et je me félicite que M. le Président de la République nous ait annoncé qu'il s'y intéressait.

Le 20 mai 1964, à la tribune de l'Assemblée nationale — vous vous en souvenez sans doute, monsieur le ministre, vous étiez à ce moment-là député — lorsque nous discutons du projet de loi bloquant les listes dans les villes de plus de 120 000 habitants, j'avais dit textuellement ceci en m'adressant au Gouvernement, après avoir défendu la question préalable : « Vous risquez de faire une loi catastrophique dans ses effets parce qu'elle va diviser la nation en deux blocs qui feront que se seront compromises les libertés essentielles et menacé l'indispensable pluralisme. »

Eh bien ! mes chers collègues, je crois que nous y sommes. Ce problème de stabilité, de continuité, intéresse aussi le personnel des collectivités urbaines. Il pose d'importants cas de conscience.

Du jour au lendemain, une municipalité succède à une autre. Ses opinions politiques sont différentes et, généralement, la plupart de ses membres n'ont pas participé, par suite précisément de l'application de la loi de 1964, pendant des années, à la gestion des affaires. Il en découle, pour un temps, l'inquiétude des élus et l'inquiétude du personnel. Or, l'inquiétude mène souvent à la suspicion.

La nécessité d'une collaboration franche en vue d'une bonne administration n'amène-t-elle pas les uns et les autres à réfléchir ? Et pourtant, actuellement, on voit naître en bien des lieux de multiples problèmes délicats.

Par conséquent, si nous voulons — ce qui me paraît indispensable — la neutralisation de l'administration, il y a lieu, pour les villes, d'instituer une certaine forme de représentation proportionnelle — il en est de diverses — qui seule permettra que l'équipe portée au pouvoir par les nouvelles élections comprenne toujours en son sein des élus ayant connu la gestion de l'équipe précédente. L'intérêt général sera d'autant mieux assuré.

D'autre part, monsieur le ministre, je suis convaincu qu'il faut sur le plan local prévoir l'organisation fonctionnelle de l'administration des villes, avec un secrétaire général qui soit le directeur général de l'administration, assisté des divers respon-

sables des différents secteurs administratifs ou techniques que l'on appelle généralement, par exemple en Grande-Bretagne, en Belgique et en Allemagne fédérale, « les départements administratifs ».

Il convient également que l'administration communale soit associée à la décision par un avis préalable mais interne et secret au maire, et qu'elle soit chargée de l'exécution rapide et fidèle des décisions prises, finalement, par les élus. Trop souvent actuellement, et dans des municipalités de tendances différentes, les élus et les services travaillent séparément à l'élaboration de ces décisions.

Il faudrait enfin — et j'insiste beaucoup sur ce point, monsieur le ministre — que dans la loi organique ou dans les statuts soient strictement limités les rapports horizontaux élus-fonctionnaires.

Tous les administrateurs, qui ont pendant longtemps travaillé avec désintéressement, savent très bien que la « parcellisation » du pouvoir, qui fait d'une multitude de « conseillers municipaux délégués » de véritables techniciens prenant la place des techniciens professionnels, véritables « maires du palais » dans la municipalité, dans la commune, dans l'hôtel de ville, est une erreur fondamentale. Cette tendance est d'une gravité exceptionnelle. Je voulais, de cette tribune, protester contre cette conception qui se répand avec une rapidité extraordinaire.

J'ai, pour le personnel communal — avec lequel j'ai beaucoup travaillé en dehors de toute question de référence à des organismes syndicaux ou autres — beaucoup d'amitié et de confiance. Je tiens à dire qu'il est grand temps de penser aussi à lui et aux difficultés qui naîtraient des délégations de pouvoirs à des fonctionnaires. J'estime que cette délégation de pouvoirs d'élus à fonctionnaires est une erreur, mais aussi une illégalité dans le cadre de la loi et de la jurisprudence administrative.

Une loi de 1955, dite loi Teitgen, si je ne m'abuse, prévoit bien une délégation pour les actes de l'état civil, mais son objet est restreint et sans ambiguïté. Cependant, à l'heure actuelle, certaines tendances se manifestent visant à autoriser de nombreuses délégations de cette nature. Le statut devrait faire en sorte qu'une telle pratique soit interdite.

Je ne parlerai pas, faute de temps, de la fonction intercommunale. A ce propos, je voudrais rendre hommage à la commission Guichard — j'en fus, et je dirais presque que je lui ai donné une partie de ma santé, car j'y ai beaucoup travaillé — à tous ceux qui y collaborèrent et à son président. Cette commission a fait un travail en profondeur, sans parti pris. Son rapport demeurera et on y reviendra ; on ne peut pas ne pas y revenir. Or la commission Guichard avait prévu l'organisation de la carrière intercommunale.

Cette organisation offre la possibilité, pour les agents des collectivités locales, de faire carrière sur l'ensemble du territoire.

C'est une question de bon sens. Il faut la prévoir et la réaliser. Pourquoi ne nous acheminerions-nous pas vers cette possibilité ?

Prenons l'exemple d'un nouveau maire qui arrive au pouvoir et qui souhaite le concours d'un secrétaire général différent de celui de son prédécesseur. C'est une chose possible. On peut admettre qu'il ait la faculté de choisir un nouveau secrétaire général dans le respect des règles instituées et non par la pratique de je ne sais quel « système des dépouilles » que nos coutumes et notre droit, de même que la délicatesse de notre peuple, n'ont jamais admis ni toléré. Pourtant, des cas semblables existent actuellement sur notre territoire. De nouveaux maires prennent des mesures qui sont répréhensibles en soi, mais auxquelles il sont obligés de recourir, parce que ce sont les seules qui s'offrent à eux.

Et ainsi, ils sont amenés à dire : « Monsieur le secrétaire général, nous avons des conceptions différentes de l'administration. Je suis légalement obligé de vous garder ; alors, je vous mets dans une petite pièce, sur le côté, et je vais travailler avec d'autres. Vous êtes toujours le secrétaire général mais, moi, je vais prendre des collaborateurs qui seront recrutés en vertu d'accords contractuels. » Ainsi, l'on voit naître, au grand dam du bien public, deux ou trois sortes d'administrations et cela nous mène directement à la politisation.

Monsieur le ministre, dans la mesure où vous admettez, comme la commission Guichard, que le maire doit se voir reconnaître la possibilité d'avoir un collaborateur direct en qui il ait toute confiance, ce qui est normal, il faudrait trouver le moyen, comme la commission Guichard l'a souhaité, de faire en sorte que le fonctionnaire non maintenu à la tête de l'administration communale ne soit pas pénalisé par ce fait, qu'il puisse poursuivre une carrière et, par conséquent, qu'il ne se trouve pas du jour au lendemain privé de son emploi si sa manière de servir ne peut pas être l'objet — il y aurait alors comparaison devant le conseil de discipline — d'un recours normal.

J'évoque ici l'organisme, que nous souhaitons tripartite — délégué des élus, délégués du personnel, tel ou tel membre du Conseil d'Etat ou de la Cour des comptes — qui pourrait juger de la validité de mise à l'écart et prévoir éventuellement que la personne ainsi touchée pourrait bénéficier du statut qui serait apparu et qui lui permettrait soit d'entrer dans les services de l'Etat, soit de prendre des voies latérales, soit de recevoir un traitement pendant un certain temps en attendant qu'elle puisse être recrutée par un autre maire pour travailler avec une autre municipalité.

Monsieur le ministre, je vous prie d'excuser la longueur de mes propos, mais je crois que ce que j'ai dit méritait de l'être car les temps changent, les modalités d'administration des communes sont différentes de celles du passé et nous sommes, à mon avis, à un tournant décisif de l'évolution des collectivités locales françaises. Il importe de prendre garde de ne pas mettre fin à des institutions existantes sans avoir prévu et organisé leur substitut. (*Applaudissements sur les travées de l'U.C.D.P., du R.P.R., de la gauche démocratique, à droite, ainsi que sur de nombreuses travées socialistes.*)

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

M. Jacques Genton. Ce débat, disiez-vous, monsieur le ministre, doit contribuer à préparer les grandes orientations d'une réforme des collectivités locales. Son objet même nous dispense de présenter des considérations de nature détaillée. Mais débat veut dire échange d'idées, approbations ou critiques, et, par la force des choses, arguments répétés. Je vous prie donc de m'excuser si je dois reprendre, comme certains de mes collègues, des propos qui ont déjà été tenus à cette tribune, encore qu'il paraisse superflu d'examiner à nouveau tous les thèmes développés dans la réponse des maires au questionnaire adressé en 1977 aux communes de France.

Si je rappelle que 16 229 communes sur 36 794, soit 44,6 p. 100, ont répondu à ce questionnaire, c'est que je crois utile de souligner que, dans ces réponses, le pourcentage des communes de moins de 2 000 habitants est de 46,16 p. 100, alors que les communes moyennes et les grandes villes ont manifesté plus de réserve.

Pourquoi les petites communes ont-elles été intéressées par cette enquête officielle ? Il n'est pas très difficile de le deviner, la réponse est simple : c'est parce que leur situation est la plus difficile, parce que, se sentant menacées dans leur existence légale ou bien redoutant de l'être, elles ont tenu à manifester leur désir de survivre. Notre excellent collègue, M. Fréville, ayant parlé plus particulièrement des grandes villes, je consacrerai plus volontiers mon propos à la situation des petites communes rurales.

Elu d'un département qui ne compte que cinq villes de plus de 5 000 habitants sur 290 communes, pour une population de 350 000 habitants, parlant au nom d'un certain nombre de collègues sénateurs et maires dans des régions typiquement rurales comme l'Auvergne, les Landes, l'Ardèche, les Pyrénées, entre autres, je mettrai l'accent, au cours de cette intervention, sur la situation des communes rurales et j'essaierai de définir quel pourrait être leur avenir.

Je dirai tout de suite que, d'une façon générale, nous sommes favorables au maintien des communes qui désirent garder leur personnalité malgré leur pauvreté. Nous sommes soucieux de ne pas pénaliser leur population en donnant à ces collectivités des moyens indispensables pour faire face à la vie contemporaine. Nous voilà donc devant une contradiction apparente qui guide notre démarche dans la recherche de solutions conduisant à une réforme communale efficace.

Il est vrai que nous pourrions être tentés par des solutions théoriques apparemment satisfaisantes pour des esprits cartésiens — et nous en avons connu un grand nombre — ...

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Et encore maintenant !

M. Jacques Genton. ... qui, abandonnant le système traditionnel et libéral de gestion du territoire, officialisé par la loi de 1884, proposeraient des structures nouvelles dégagées des contingences historiques, géographiques et sociologiques.

En effet, combien différentes apparaissent pour le curieux qui relit les débats de 1884 les préoccupations des élus de 1978 !

Les progrès dus à l'instruction, aux techniques, au développement économique et social, ont transformé les responsabilités qui s'imposaient aux maires et les rapports qu'ils entretenaient avec leurs administrés. Ces changements exigent sans doute une adaptation du régime juridique des collectivités locales aux réalités du dernier quart du xx^e siècle. C'est encore plus vrai pour des communes qui, en moins de cinquante ans, ont perdu un tiers, si ce n'est la moitié, de leur population.

Mais que serait une loi communale qui viendrait heurter la conscience des populations et de ceux qui sont accoutumés à les administrer ? Ne serait-ce pas le cas de dire qu'une loi ignorant l'éthique profonde de notre pays ne pourrait entrer en application et resterait lettre morte ?

Aussi, tirant argument des réponses données à votre questionnaire, que j'ai examiné de très près, monsieur le ministre, pensons-nous qu'il convient de ne pas bouleverser les institutions existantes et qu'il est préférable « d'aménager un contexte familial » — j'insiste sur ce terme que j'ai repris dans votre questionnaire — plutôt que de procéder à des transformations radicales. Cette opinion a été exprimée, en général, par les communes de moins de 2 000 habitants, mais on peut noter que la majorité des communes de 2 000 à 9 000 habitants ont eu des réactions analogues à celles des communes rurales.

Sans doute avec raison, les petites communes qui constituent encore des points d'ancrage pour une population qui s'évade depuis des siècles veulent subsister. Il s'agit de ce que j'appellerai une réaction sociologique qu'on ne peut méconnaître car elle constitue un rempart à la désertification et un moyen ultime d'administration du territoire, lequel ne tarderait pas à être abandonné. En effet, qu'arriverait-il après la fermeture de l'école, de la recette postale, la fermeture partielle ou totale de l'église, celle du débit de boissons, de la mairie ?

Si la réforme communale nécessaire ne doit pas être subordonnée à une modification préalable des structures, elle doit répondre à des critères permettant d'harmoniser les intérêts des communes, des autres collectivités et de l'Etat.

Je me réfère de nouveau à l'analyse des réponses des maires. Je rappelle qu'ils ont unanimement constaté que les difficultés relatives aux finances communales l'emportent sur les autres que d'ailleurs elles provoquent. Il suffit de se pencher sur la vie quotidienne pour s'apercevoir que l'absence de moyens en personnel compétent et suffisamment nombreux constitue l'un des principaux handicaps des petites communes. Celles-ci assument, en effet, les charges de ce personnel qui absorbent plus du tiers de leur budget de fonctionnement.

Puisque la première réforme à réaliser paraît résider dans une modification du régime des recettes et des dépenses communales, il convient de fixer une orientation à défaut de donner aujourd'hui des indications précises.

Notre première proposition consiste à demander à l'Etat de ne plus charger les petites communes comme le baudet de la fable. Que l'Etat reprenne les services dont il s'est trop allègrement délivré sur les communes en invoquant une pseudo-solidarité des populations des diverses régions du pays et tout ira mieux, très vite !

Depuis une vingtaine d'années — je le répète après beaucoup d'autres et vous l'avez vous-même déclaré, monsieur le ministre — le mécontentement justifié des élus locaux s'est amplifié. Comment ne pas partager ce mécontentement ? D'un côté, on demande aux communes et aux départements d'étendre constamment leur action, d'intervenir pour secourir les plus démunis, d'aider les entreprises en difficulté, de lutter contre les pollutions et les nuisances, d'accueillir et de distraire les jeunes — en créant, par exemple, des clubs de judo — et les anciens, d'allouer des subventions pour en assurer le fonctionnement car cela ne marche pas tout seul, de prendre en charge des équipements collectifs.

L'Etat s'est déchargé de ses responsabilités dans tous ces domaines. Il a déclassé les routes nationales et a tardé à nationaliser les C. E. S. ; il freine actuellement la révision de la répartition des charges d'aide sociale.

D'un autre côté, les communes voient leur situation financière s'aggraver avec des impôts dont la flexibilité est très faible et avec des charges d'emprunt qui sont souvent hors de proportion avec les ressources ordinaires.

Je ne voudrais pas passer sous silence — c'est une observation que j'ai déjà faite trop souvent et que de nombreux collègues ont également formulée — les multiples tâches importantes ou secondaires dont l'Etat et ses services, directement ou indirectement, se débarrassent sur les petites mairies qui occupent un personnel réduit au minimum, utilisent des locaux généralement insuffisants exigeant des appels téléphoniques... J'arrête là cette évocation !

Mais il est vrai que, depuis des lustres, l'administration française repose ou « fait semblant » de reposer sur les maires, même quand elle sollicite des avis qu'elle néglige ou qu'elle critique l'exécution des ordres qu'elle donne. Il est vrai que, dans une commune, pour tout sujet ou toute question, c'est à la mairie qu'on s'adresse, parce qu'en général on reçoit la réponse exacte susceptible de guider au commencement d'une démarche. Mais ces divers services, méconnus ou inconnus — et c'est là où le bât blesse — sont générateurs de charges financières.

Dans l'aménagement des finances locales, les ressources viennent en priorité, puisqu'elles conditionnent les dépenses. Dans la situation présente, on ne force pas la vérité en disant que, pour bon nombre de communes, leur condition d'existence passe par l'octroi de moyens financiers ordinaires et supplémentaires permettant de faire face aux besoins de la vie quotidienne. Il ne semble pas nécessaire, dans ce cas, de faire de très longues réflexions et de très longs calculs.

Si nous soulignons la notion de ressources ordinaires, c'est parce que, pour beaucoup de communes rurales ou de moyenne importance, à bref délai, la charge des emprunts sera plus élevée que le produit des emprunts nouveaux... s'ils sont autorisés ! C'est donc dans cette première voie d'une dotation nouvelle de ressources qu'il conviendrait de s'orienter.

Le remboursement d'une partie de la T. V. A. acquittée par les communes constitue un progrès notable. Nous ne saurions trop dire combien la dotation du F. E. C. L. et les reversements faits aux communes depuis trois ans apportent une aide efficace à un grand nombre de collectivités. Sur ce point, il convient de souligner l'action menée par le Sénat au cours de la discussion des lois de finances des dernières années. Le Gouvernement ne doit pas regretter d'avoir négocié une solution qui exige d'être améliorée en évoluant, mais qui amorce un accroissement de ressources pour les communes qui peuvent dépenser. J'insiste sur ce point. Il semble bien que cette dernière remarque doive être soulignée. En effet, les petites communes ne bénéficient pas ou ne bénéficient que très peu de ce reversement de taxes, parce qu'elles ne sont pas en mesure de faire de très grosses dépenses d'investissement.

Nous ne saurions manifester une préférence aujourd'hui sur le choix d'une ressource supplémentaire liée soit à la T. V. A. générale, soit à l'impôt général sur le revenu encaissé dans un secteur donné. Nous ne doutons pas qu'une telle mesure doive être nuancée ; mais l'important est que la part d'impôt direct ou indirect reversé aux communes soit prise sur le produit d'un impôt national lié à l'activité économique générale du pays et dont l'assiette ne serait pas figée. Il ne servirait à rien de nous redonner une ressource qui, dans dix ans, n'aurait plus aucune valeur.

La création d'impôts locaux nouveaux ne nous paraît pas *a priori* une bonne solution et nous rend quelque peu réticents. La modification des évaluations de l'assiette des impôts locaux actuels pourrait être intéressante, mais nous avons déjà une opinion très réservée quant à la taxe d'habitation qu'à certains égards on peut appeler la « taxe anti-salle de bains ».

Y aurait-il un grave désagrément à aménager cette taxe de façon à permettre des paiements fractionnés qui éviteraient à de nombreux contribuables des problèmes de trésorerie, cette taxe étant très souvent élevée ?

Quant à la taxe professionnelle, on ne peut pas dire qu'elle ait été un « tir au but ». Elle doit toujours être aménagée.

Qu'on ne perde pas de vue que les impôts locaux frappent fortement et presque toujours un petit nombre de mêmes contribuables. Il est très intéressant pour un maire, qui est un contribuable comme les autres, de consulter les documents fiscaux de sa commune. Quand il prépare son budget, il sait très bien qui paie.

Le point de savoir si nous devons accepter la notion de subvention globale plutôt que celle des subventions spécifiques reste controversé. Pour ma part, je penche vers un mélange de deux systèmes, la subvention spécifique pouvant intervenir pour des dépenses particulières et exceptionnelles, alors que l'utilisation de la subvention globale serait laissée à l'appréciation des autorités communales.

Mais qui dit subvention ne doit pas penser aliénation de la liberté d'action. La subvention est une restitution équitable d'une part des ressources de l'Etat pour des raisons justifiées. Elle ne doit pas être un moyen de tutelle indirecte.

A ce point de nos observations, il convient de rappeler que les rapports entre département et communes sont bons et que la répartition des crédits à ce plan est, en général, acceptée sans récrimination.

S'il est vrai que nos communes doivent recourir à l'emprunt pour des dépenses d'investissement, les conditions d'octroi de ces prêts sont actuellement très contestables, parfois même injustes.

La liberté en ce domaine, qu'on le veuille ou non, passe par la suppression du lien prêts-subventions qui soumet l'octroi d'un prêt à l'existence préalable d'une subvention. Il convient que les collectivités locales puissent s'adresser directement et sans un tel préalable aux institutions financières et bancaires pour obtenir des facilités de trésorerie.

En outre, des aménagements doivent être effectués afin d'allonger les durées de remboursement et d'offrir aux collectivités locales des conditions favorables en matière de taux d'intérêt.

Vous avez d'ailleurs dit tout à l'heure, monsieur le ministre, que c'était une manière d'aide déguisée, d'aide indirecte, mais je crois tout de même que cette solution mériterait d'être retenue.

Il reste toutefois qu'un contrôle doit exister pour éviter qu'un déséquilibre grave ne s'instaure entre ressources ordinaires et dépenses d'emprunt, dans l'intérêt même des communes, car nous savons que celles-ci ne respectent pas toujours les principes de saine gestion liant la charge des emprunts et le potentiel fiscal dont elles peuvent disposer.

Avec des ressources améliorées, des dépenses ramenées aux besoins communaux réels, peut-être pourrions-nous redonner vie aux communes qui dépérissent et permettre à leurs gestionnaires de faire face aux obligations normales. Il ne sera plus alors nécessaire de faire du regroupement de ces centres de vie naturelle une condition de leur reconnaissance juridique.

Nous pensons, en revanche, que la coopération intercommunale selon les formules qui ont fait leur preuve est indispensable. Elle doit être encouragée et proposée comme une adhésion libre à des méthodes de gestion plus efficaces, plus économiques et mieux adaptées à des services nouveaux. En ce moment, nous avons tous présents à l'esprit les syndicats intercommunaux sous leurs diverses formes et dont le fonctionnement, de manière générale, est satisfaisant lorsque leur président et les membres de leur bureau connaissent bien les communes qu'ils sont chargés de gérer dans des domaines particuliers. Dans cette voie, nous avons des progrès à faire. Les maires semblent bien l'accepter et les résultats de la plupart de ces syndicats communaux agissant pour des intérêts très naturellement intercommunaux sont suffisamment bons pour que l'on puisse continuer à s'orienter dans cette direction.

Il reste que, si nous sommes attachés au maintien des communes rurales et soucieux de les doter de nouveaux moyens, nous pensons que le territoire national ne doit pas être composé d'une addition de cellules indépendantes agissant sans aucune coordination.

Je n'insisterai pas ici sur la nécessité de maintenir le département pas plus que sur l'avenir indéterminé de la région, car ce n'est pas le sujet. Disons seulement que la présence de préfets et de sous-préfets aux compétences élargies, assistés de fonctionnaires bien informés, est susceptible de transformer l'ancienne tutelle anonyme et déjà battue en brèche, en conseils dont les maires ruraux ne peuvent ni ne veulent se passer. Ils l'ont d'ailleurs tous dit, et on le constate quotidiennement.

C'est une occasion de redire combien la réforme de 1926, dite « des économies », supprimant de nombreuses sous-préfectures, a été nuisible aux communes rurales ainsi qu'à la vie provinciale, et combien il serait utile de rapprocher à nouveau l'échelon administratif « de conseil et d'orientation » de ceux dont la charge électorale ne saurait être une profession.

L'élu local, dans nos sociétés où chacun travaille, doit, repêtons-le, avoir le temps de se consacrer à l'intérêt général. Or, cet élu est trop souvent contraint d'obtenir des autorisations d'absence de son employeur ou, s'il est indépendant, de renoncer à certaines de ses activités. Il est donc nécessaire de lui donner la liberté du temps.

L'élu doit aussi bénéficier de la liberté matérielle ; des mesures devraient en effet être prises pour assurer sa sécurité matérielle. Sinon, on s'orienterait vers un choix de notables ou de permanents d'organisations qui deviendraient ainsi les gérants des collectivités communales, ce qui ne serait pas un meilleur choix.

C'est avec satisfaction que nous avons appris que le Gouvernement avait l'intention de tenir compte des propositions de loi adoptées par la commission des lois du Sénat. Nous serons dans la bonne direction si vous retenez ces idées, monsieur le ministre de l'intérieur.

Il importera aussi, dans la réforme en préparation, de libérer autant que faire se peut les maires d'un autre contrôle, celui de la tutelle, mais c'est vraiment là une autre histoire, celle des rapports entre les services départementaux de l'Etat et les municipalités.

D'ailleurs, ceux-ci ne sont pas aussi mauvais qu'on veut bien le dire et l'écrire, mais la technique est trop envahissante. La mise en dépendance des communes est souvent décourageante, et je reviens aux idées émises tout à l'heure par notre collègue M. Fréville. Les élus doivent disposer de moyens adaptés en personnel, y compris dans les petites communes rurales. Les fonctionnaires et les agents communaux concourent à la réalisation des décisions prises par les conseils municipaux, et je dirai volontiers qu'ils y concourent de manière quasiment indispensable.

Les conditions d'exercice de leurs fonctions doivent être améliorées par une meilleure information, par un perfectionnement continu, de sorte qu'ils soient en mesure d'entretenir des rapports d'égalité avec les agents de l'Etat. Ces rapports d'égalité ne peuvent exister véritablement que si, par ailleurs, les agents des collectivités locales ont un statut financier, un déroulement de carrière et un échelonnement indiciaire adaptés à la spécificité de leur fonction.

Enfin, les agents des collectivités locales doivent jouir d'une liberté, d'une indépendance vis-à-vis des changements politiques qui peuvent affecter la composition des assemblées locales. En contrepartie, j'ajoute que leur loyalisme doit être entier et toute attitude répréhensible susceptible d'être réprimée.

Il serait faux de méconnaître ce qui existe. Il existe des possibilités de stages de perfectionnement pour les agents communaux. Que ce soient les secrétaires généraux des petites mairies, les gardes champêtres ou les gardes de la police rurale, quand ils s'en vont pendant une semaine ou deux, ils ne sont pas remplacés. Alors, évidemment, ils hésitent à partir et les maires, de leur côté, ne sont guère enclins à leur donner l'autorisation de s'absenter.

Il est vrai que les maires des petites et moyennes communes ont besoin de services techniques. Qui peut les leur fournir ? C'est un sujet à débattre si l'Etat est récusé.

Dans les réponses au questionnaire, nous avons largement exhalé notre mauvaise humeur. Aucune solution ne peut être proposée *ex cathedra*. C'est au cours de l'élaboration de la loi-cadre qu'il faudra trouver, par approximation, les solutions qui seront soumises à l'épreuve du temps et peut-être révisées ultérieurement.

Pour rendre les responsabilités aux collectivités locales, il convient de leur donner la maîtrise des décisions en matière d'équipement et d'aménagement pour toutes les opérations d'intérêt local.

Bien entendu, cette maîtrise sous-entend la définition préalable et aussi précise que possible de la notion d'intérêt local, afin d'éviter les enchevêtrements de compétences qui font que, trop souvent, il n'est pas possible de dire qui a vraiment décidé une action — je pense aux permis de construire, en particulier. En matière d'équipement, cette liberté serait très profitable.

La réforme de l'ancien ministère de l'équipement a constitué un premier pas et permettra, sans doute, de réduire certaines féodalités. Des redéfinitions sont nécessaires pour permettre de limiter le rôle des services expérimentés de l'équipement à celui de conseiller, et non à celui de décideur, pour les opérations d'intérêt local.

En matière d'aménagement, le but à atteindre est celui de la maîtrise des sols par les collectivités locales. Cela exige, de la part des élus et agents locaux, une parfaite connaissance de la réglementation technique en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et, de la part de l'Etat, le renoncement aux contrôles *a priori* d'opportunité pour des contrôles *a posteriori* de simple légalité.

Afin de tenir compte de ces diverses suggestions, des contacts permanents devraient avoir lieu entre les rédacteurs des projets de loi et les commissions parlementaires compétentes pendant les travaux préparatoires. Mais il me semble, monsieur le ministre, que vous avez répondu par avance, au cours de votre exposé, à ce souhait que je formulais au nom d'un certain nombre de mes collègues.

En conclusion, nous pensons que les communes doivent être mises en condition d'exister, de se regrouper librement pour gérer les services nouveaux qui continueront à croître pour la satisfaction des besoins de leur population. Nous pensons qu'elles doivent acquérir une certaine autonomie de gestion dans le cadre d'un intérêt général bien compris, guidées par les conseils d'une administration en qui elles ont confiance depuis très longtemps.

La réforme fondamentale étant celle des finances, il importe que celle-ci se traduise par des mesures positives donnant des moyens supplémentaires — je parle surtout des petites communes rurales qui n'ont aucune espérance — et remettant les charges à leur vraie place, sinon cette réforme, sur laquelle nous débattons aujourd'hui — et que nous reverrons ultérieurement en examinant des projets de loi —, serait ressentie comme une duperie.

Mais je ne voudrais pas conclure sans ajouter que les maires, les adjoints, les conseils municipaux ont aussi besoin de la considération que leur doivent les pouvoirs publics et leurs divers représentants en raison de la mission qui est la leur dans une démocratie dont il est bien vrai qu'elle commence et qu'elle finit sur le plan local. (*Applaudissements à droite, ainsi que sur les travées du R.P.R., de l'U.C.D.P. et de la gauche démocratique.*)

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

M. Marcel Fortier. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, votre déclaration très complète d'aujourd'hui, monsieur le ministre, venant après la publication du rapport de la commission Guichard en 1976, après la publication du rapport de la commission Aubert, faisant la synthèse des réponses fournies par les maires de France dans le cadre de la consultation organisée en juin 1977, après les nombreuses déclarations gouvernementales de ces dernières années, votre déclaration, dis-je, montre, s'il en était besoin, combien le Président de la République est conscient et persuadé qu'il est important et urgent, d'abord, d'apporter des solutions aux difficultés que rencontrent de plus en plus les collectivités locales largement endettées et présentant souvent une situation financière catastrophique, ensuite, de définir, sans mettre les institutions de la République en péril, le partage des compétences entre l'Etat et les autorités locales élues.

Mais cette importante réforme des rapports entre l'Etat et les collectivités locales, pour réussir et être crédible, doit être volontariste, être acceptée par l'ensemble des maires et, surtout, ne pas donner l'impression que, suivant la personnalité de son maire, un traitement différent peut être appliqué à la ville qu'il dirige.

Si, en général, dans ces rapports l'analyse des difficultés rencontrées par les communes est bonne, il faut observer que les suggestions formulées jusqu'ici, de même que les solutions proposées, paraissent traduire une certaine hésitation et un certain embarras.

On constate, d'ailleurs, que ces suggestions ou propositions, quelles qu'elles soient, ne recueillent pas l'accord d'une majorité des collectivités intéressées ou des élus concernés.

Des réponses apportées par les maires au Président de la République, on peut tirer nombre de conclusions qui, à défaut de solutions positives, indiquent le sens des recherches à effectuer.

En se fondant aussi bien sur les observations formulées que sur les problèmes non évoqués, on peut dire que les maires, dans leur ensemble, ne sont pas satisfaits du régime actuel, surtout en ce qui concerne le mécanisme des finances communales.

Les maires, par exemple, sont quasi unanimes pour souligner la diversité des situations communales. Ils protestent énergiquement contre l'obligation qui pourrait être faite aux communes de participer à des regroupements autoritaires. Par contre, ils sont favorables à toutes les formes d'association volontaire.

Ils soulignent la légitimité de la commune, tirée des traditions ancestrales de notre pays, ce dont, dans notre assemblée, personne ne doute.

S'ils critiquent de façon très vive la tutelle des administrations financières et de certains services techniques de l'Etat, par contre, ils ne disent mot de la tutelle préfectorale qui ne leur paraît pas inutile ou inutilement contraignante.

Je crois d'ailleurs, si j'en juge d'après l'opinion de nombreux maires de mon département, que la tutelle préfectorale est considérée par eux comme utile et qu'elle leur permet parfois de sauvegarder les intérêts fondamentaux de la commune face aux exigences de certaines administrations.

Tous les élus locaux, en revanche, déplorent la complexité des rouages administratifs, les lenteurs de certains processus d'autorisations, la pesanteur inutile et d'ailleurs souvent inefficace de certains contrôles financiers, ce qui signifie qu'il faut non pas les supprimer, mais en améliorer le fonctionnement.

Mais, au-delà de ces observations générales, un problème demeure dont je voudrais vous parler en premier lieu. Compte tenu des nombreuses tâches nouvelles qui pèsent sur elle, une commune de faible importance ou une petite ville est-elle encore en mesure, aujourd'hui, de jouer un rôle ? Est-elle en mesure de faire face seule à ces charges nouvelles ? Les communes rurales ou les petites villes ne peuvent être considérées comme des entités isolées. Les regroupements autoritaires, nous l'avons dit, sont presque unanimement repoussés par les responsables locaux.

En revanche, pour résoudre certains problèmes d'investissement, il leur faut dépasser leur cadre propre.

La vie d'une petite commune ne relève pas seulement de la fiscalité communale au sens strict. Il semble que des solutions pourraient être trouvées dans la multiplication de ce qu'il est convenu d'appeler les « contrats de pays » ; c'est un terme heureux car il fait appel à des traditions séculaires toujours vivaces dans nos campagnes.

Ainsi est dépassé le cadre trop étroit de la commune, sans qu'il soit porté atteinte à la liberté de décision des élus locaux.

La commune est alors le quartier d'un pays, l'élément d'un ensemble.

Un travail de groupe, fait dans un esprit d'interdépendance communale, de solidarité microrégionale, doit se développer entre les communes au plan des investissements.

Créer des emplois, assurer aux habitants les conditions requises pour la vie dans la société moderne, assurer la formation des jeunes, voire la formation continue des adultes, pourvoir aux loisirs de toutes les classes d'âge de la population, telles sont des missions qui peuvent faire l'objet, de façon valable, des accords passés, dans le cadre élargi du pays, entre l'Etat, la région, le département et les communes.

En bref, les contrats doivent contribuer, tout en préservant l'autonomie communale, à assurer — et c'est une idée qui m'est chère — l'égalité des communes dans leur diversité.

La dispersion communale a été souvent présentée par des orateurs — aussi éminents que nos grands ancêtres : Thouret, devant la Constituante, Villèle ou Gambetta — comme un obstacle à la décentralisation.

Plus récemment, de nombreux commentateurs politiques ont présenté cette dispersion comme un obstacle à la planification.

S'agissant de la décentralisation, l'émiettement communal ne peut constituer une gêne que dans la mesure où les communes ont le pouvoir de prendre des décisions d'ordre politique, administratif ou financier concernant des questions d'intérêt général. Bien souvent, d'ailleurs, leur politique est inspirée par des considérations financières.

Mais quels sont donc les domaines où l'Etat peut formuler de semblables griefs ? Ils ont été abordés dans le « rapport Guichard ». Ils concernent surtout les investissements pour les ouvrages d'intérêt national, soit en raison de leur nature, soit en fonction de la continuité qui est nécessaire pour que ne soient pas mises en échec les décisions prises sur le plan général. Tel est le cas des autoroutes, des routes, des constructions scolaires, etc.

Au cours de votre intervention, monsieur le ministre, vous avez offert le choix entre deux solutions pour résoudre les difficultés financières des communes : soit accroître la part des crédits en provenance de l'Etat au bénéfice des collectivités locales, soit augmenter la fiscalité locale avec, évidemment, en contrepartie une diminution de la pression fiscale venant de l'Etat. Je crois avoir bien rapporté votre propos.

Je vous propose une troisième solution pour concilier les intérêts de l'Etat et ceux de la commune, c'est que l'Etat prenne en charge les dépenses qui lui incombent et ne laisse pas peser sur les communes, par une politique de débudgétisation condamnable, des dépenses qui ne relèvent pas de leur responsabilité.

On parle de charges indues en matière de sécurité sociale. On pourrait tout aussi bien le faire à l'égard de la fiscalité locale.

Ne serait-il pas normal que l'Etat supporte directement, ou tout au moins d'une façon plus importante, les dépenses engagées pour tout le réseau routier, à l'exception des chemins ruraux, compte tenu de la lourdeur des dépenses de voirie pour le budget des communes rurales de grande étendue, aussi bien que pour le département ?

A ce propos, envisagez-vous, monsieur le ministre, d'actualiser le montant des subventions qui ont été attribuées lorsque les départements ont pris en charge le réseau national secondaire ?

La distinction entre route nationale, départementale et communale se justifiait à l'époque de la voiture à cheval. Mais, à l'ère de l'automobile, on peut, à juste titre, considérer qu'une part essentielle de la circulation est un trafic de passage et n'intéresse pas la desserte de l'agglomération, surtout quand des itinéraires de dérivation du trafic sont mis en place. Je rejoins là les propos de M. Marcilhacy.

Le financement et l'entretien des collèges ne sont-ils pas l'un des volets du service national de l'éducation ? Si les dépenses de celle-ci étaient prises en charge par l'Etat, les budgets communaux seraient nettement allégés, sans que les impôts locaux soient augmentés.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Locaux !

M. Marcel Fortier. Oui, je dis bien « locaux ».

Le même raisonnement pourrait être appliqué à certaines dépenses sociales ou de santé.

Un autre aspect que je voudrais aborder est le problème de la planification. Il est difficile, dans le système actuel, de planifier les investissements correspondant aux besoins et aux désirs de plus de 36 000 communes, besoins et désirs fluctuant parfois au rythme du renouvellement des conseils municipaux.

Il est bien évident que les équipements programmés doivent être adaptés aux caractéristiques actuelles des communes et aux objectifs déterminés dans les plans d'occupation des sols. Il serait, en effet, irréaliste de considérer que les communes, quelle que soit leur importance, doivent bénéficier des mêmes équipements.

D'ailleurs, les conditions de vie dans les grandes cités, M. Fréville l'a dit tout à l'heure, sont différentes de celles que connaissent les petites communes.

Celles-ci ne peuvent mettre à la disposition de leurs habitants tous les équipements dont bénéficient les grandes agglomérations et dont la rentabilité est précisément fonction du nombre des utilisateurs.

Il faut observer, en revanche, qu'une part importante des charges de fonctionnement des grandes villes n'est destinée qu'à pallier les inconvénients qui résultent de l'étendue de l'agglomération.

Il faudrait dresser la liste des équipements collectifs dont doivent normalement bénéficier, dans une société moderne, les habitants d'une commune, d'un groupement de communes ou d'une micro-région. Ces équipements types étant ainsi déterminés et la liste type étant établie, il conviendrait de déterminer une enveloppe globale de crédits inscrits au plan et faisant l'objet d'inscriptions normales dans la loi de finances pendant la durée de ce plan.

Pour ces équipements jugés indispensables, il conviendrait de prévoir un taux élevé de participation de l'Etat — ce serait la traduction de l'esprit de solidarité nationale — et des possibilités de recours à des prêts bonifiés à long terme.

Les communes pourraient choisir l'ordre de priorité des réalisations, voire décider de ne pas réaliser tel ou tel équipement jugé non nécessaire.

Ce système permettrait de satisfaire à l'autonomie communale en la rendant compatible avec la planification envisagée d'une manière globale. Il permettrait, en outre — et j'y insiste car cela me paraît fondamental — de préserver l'égalité des communes dans la diversité de leurs situations.

Examinons maintenant certains aspects de la fiscalité locale dans son cadre actuel puisque vous nous avez indiqué, monsieur le ministre, que la réforme globale envisagée ne pourra être que lente et progressive.

En ce qui concerne le V. R. T. S. — versement représentatif de la taxe sur les salaires — on peut s'interroger sur la valeur des critères de répartition fondés sur l'impôt sur les ménages ou la pression fiscale. Ceux-ci ne prennent pas en compte la capacité contributive de la population ou la date de réalisation des investissements de la commune, dont le poids varie en fonction de l'érosion monétaire.

Il conviendrait d'accorder aux petites communes, disposant d'un faible potentiel fiscal, une dotation supplémentaire, au titre de l'attribution de garantie, de façon à leur permettre de faire face à leurs lourdes charges, spécialement à celles de leur voirie, comme je le disais tout à l'heure.

Toujours à propos du V. R. T. S., il me semble que la dotation globale pourrait être substantiellement augmentée, comme je le suggérais dans une question écrite que j'avais posée, en octobre 1974, à votre prédécesseur, si l'assiette du V. R. T. S. comportait également ce que devraient produire les taux majorés de la taxe sur les salaires, soit 8,50 p. 100 et 13,60 p. 100 au-delà de certains plafonds de rémunérations.

L'aide financière très importante qui résulterait d'une telle décision pour nos collectivités avait été reconnue par le ministre de l'intérieur de l'époque. Ne m'avait-il pas répondu, en effet, que cette mesure visant à élargir l'assiette du V. R. T. S. ne pourrait être utilement examinée que dans le cadre d'une révision d'ensemble des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales ?

Je pense que c'est au contraire en l'absence ou dans l'attente d'une réforme globale qu'elle devrait se situer. J'ajoute que, si vous preniez rapidement, monsieur le ministre, la décision de supprimer la restriction visée au troisième alinéa de l'article 39-2 de la loi du 6 janvier 1966, tous les maires de France vous approuveraient et vous seraient reconnaissants de leur permettre ainsi d'établir leur budget sans trop augmenter la part contributive de leur population. C'est un calcul qui avait été fait il y a quelques années par le ministère des finances et celui-ci avait refusé d'appliquer la majoration.

A propos de la taxe professionnelle, il paraît inutile de rappeler les critiques qu'a suscitées sa mise en application en raison des distorsions qu'elle pouvait susciter. Mais on peut se demander si les bases d'imposition retenues et héritées en partie de l'ancienne patente ne constituent pas, en fait, une incitation pour les entreprises à ne pas investir et à ne pas créer d'emplois.

Asseoir une imposition sur les activités que l'on désire encourager est toujours une mesure regrettable. Par ailleurs, la « territorialité » de la taxe professionnelle ne permet pas à de petites communes de se grouper volontairement pour réaliser en commun des zones artisanales ou des zones industrielles, dans la mesure où seule la commune d'accueil est bénéficiaire du produit de la taxe.

Source de difficultés au niveau de la coopération entre les communes, ce principe comporte également des inconvénients à l'égard des entreprises.

Je prends l'exemple de ma ville qui a réalisé, avec une commune voisine, une zone industrielle et une zone artisanale implantées à la fois sur le territoire de chacune des deux communes.

Comment, monsieur le ministre, faire admettre par les industriels qu'ils paieront suivant leur implantation à l'intérieur de ces zones aménagées une taxe professionnelle à un taux différent suivant que leur entreprise se trouvera sur le territoire de l'une ou l'autre des deux communes, alors qu'ils bénéficient des mêmes équipements, réalisés d'ailleurs par l'association des deux municipalités ?

Il y a là, monsieur le ministre, un problème à revoir.

Je n'évoque que pour mémoire la question complexe de la disparité des taux par rapport à la disparité des avantages naturels ou des équipements des départements ou des régions car, les mêmes problèmes se posent dans des conditions identiques.

En matière de taxe d'habitation, comment ne pas être frappé par les inégalités qu'engendre sa perception ? La moduler en fonction du revenu des habitants, outre la complexité du contrôle que cela impliquerait, ne ferait que substituer une inégalité à une autre, dans les conditions de notre système fiscal actuel. Mais sans doute aucun système d'imposition n'est-il parfait ?

Je crois que l'on ne peut pas détacher cet impôt local de la valeur locative, sauf à créer des distorsions importantes et lourdes de conséquences. Je serais tenté, pour ma part, de demander que l'on en revienne au principe de la Révolution : pour le calcul de la contribution mobilière, les loyers étaient affectés d'un certain coefficient multiplicateur qui était fonction de leur importance. Les avantages d'un tel système sont la simplicité du calcul, la possibilité d'affecter aux logements sociaux ou de faible valeur locative un faible coefficient et la possibilité d'augmenter la base d'imposition en fonction de l'augmentation de la valeur locative.

Enfin, à propos du fonds de compensation pour la T. V. A., je souscris pleinement à l'amendement Cornette, adopté le 1^{er} juin dernier par l'Assemblée nationale lors du vote du collectif. Cet amendement tendait à faire bénéficier les syndicats intercommunaux du même taux de répartition que les communes. Il a été fait très justement remarquer, à cette occasion, qu'il ne serait pas logique ni cohérent d'encourager, d'une part, la coopération intercommunale, spécialement la coopération entre les communes rurales, et, d'autre part, de pénaliser les communes du fait de cette coopération.

Il est vrai que, jusqu'à présent, dans la répartition des dotations du F. E. C. L., les syndicats intercommunaux ne touchaient que 2 p. 100 ; il en résultait que les communes qui ne pouvaient pas réaliser d'investissements étaient pénalisées — elles ne percevaient que 2 p. 100 — alors que les villes qui faisaient des investissements touchaient, elles, 6 p. 100 du montant de ceux-ci, qui apparaissaient aux comptes 21 et 23 de leur budget. Je suis très heureux que cette disposition ait été adoptée.

Quand aurons-nous la possibilité, monsieur le ministre, d'emprunter à un taux raisonnable auprès d'une caisse publique pour un investissement, en fonction de son coût réel et non en fonction du taux de la subvention accordée ?

De plus, pour faciliter la création des Sivom — syndicats intercommunaux à vocation multiple — et, par ce biais, mettre à égalité les responsables des petites communes avec ceux des villes plus importantes, il faudrait rapidement accorder aux Sivom la globalisation des prêts.

En conclusion, je voudrais évoquer un problème qui intéresse indirectement la fiscalité locale.

Les plans d'occupation des sols ont déterminé des coefficients d'occupation des sols — les C. O. S. — à partir de règles de calcul bien établies et en fonction des objectifs à atteindre en ce qui concerne le nombre d'habitants.

Or, une circulaire récente n° 77-170 du 28 novembre 1977 modifie le mode de calcul des surfaces hors œuvre, en y incluant les caves et les combles, même non aménagés.

Ainsi, outre que certaines parcelles risquent de devenir pratiquement inconstructibles, nous ne parviendrons peut-être pas à atteindre les chiffres de population fixés ; alors sera

remise en cause la rentabilité d'équipements collectifs pré-réalisés, ce qui, s'ajoutant au maintien d'un potentiel fiscal inférieur aux prévisions, sera source de difficultés pour les communes concernées.

A partir du moment où les C. O. S. ont été établis en fonction d'objectifs et de modes de calcul déterminés, ne faut-il pas les revoir globalement dès lors qu'a été modifié l'un des facteurs qui avaient conduit à leur fixation ? J'ai posé une question écrite à ce sujet, mais je n'ai pas encore reçu de réponse. Il ne me paraît pas hors de propos de poser à nouveau ce problème dans le cadre du présent débat.

Telles sont les quelques observations et suggestions que je voulais formuler.

Depuis longtemps, la réforme des structures communales — dont vous parlera mon ami Michel Giraud — est à l'ordre du jour des préoccupations du Gouvernement, et la réforme de la fiscalité locale en est la pièce maîtresse.

Ensemble fragile, ensemble complexe, la fiscalité communale doit être modifiée avec suffisamment de hardiesse et suffisamment de raison, afin qu'en cette période où se manifestent à la fois les exigences du modernisme et le désir d'un retour aux valeurs traditionnelles les communes puissent vivre tout en conservant leur personnalité.

Est-il nécessaire d'ajouter que la réforme attendue n'a de chance de succès que si elle comporte l'adhésion générale des collectivités intéressées ?

Permettez-moi de conclure en rappelant la déclaration faite par M. Becam, secrétaire d'Etat à l'intérieur, à l'Assemblée nationale : « Au travers des communes, ce sont des sociétés en tant que telles, avec leur cohésion, leur vie, leur originalité, qui s'expriment. Plus la commune est petite, plus son expression prend l'allure d'une profession de foi. » (*Applaudissements.*)

M. le président. Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à vingt-deux heures quinze. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt heures cinq minutes, est reprise à vingt-deux heures vingt minutes, sous la présidence de M. Alain Poher.)

PRESIDENCE DE M. ALAIN POHER

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons le débat sur la déclaration du Gouvernement relative à la réforme des collectivités locales.

La parole est à M. Nayrou.

M. Jean Nayrou. En abordant cette tribune, je me sens aux prises avec un sentiment d'incertitude. Depuis des années et des années, en effet, de tous les bancs du Sénat, et portée par la plus haute autorité de notre assemblée, s'élève la voix des élus des collectivités locales, qui n'en sont pas moins les élus de la Nation, pour dénoncer la situation dramatique des communes et des départements.

Nous avons trop conscience de n'avoir pas été entendus par les gouvernements et les ministres successifs pour que nous n'ayons pas le devoir de dire aujourd'hui ce que nous pensons.

Tout à l'heure, monsieur le ministre, vous nous avez dit qu'il fallait « fonder nos relations sur de nouvelles bases ». C'est donc que les bases précédentes n'étaient pas bonnes ! Nous sommes absolument d'accord.

Le Gouvernement a lancé une consultation au moyen d'un questionnaire pour lequel on n'avait pas lésiné sur les moyens : papier glacé, bande tricolore ! Les maires ont travaillé — pas tous, tant s'en faut — en croyant que leurs réponses seraient examinées, sinon en détail, du moins avec bonne volonté. Ils doivent savoir — M. de Tinguy nous l'a dit tout à l'heure aussi — que la masse de réponses reçues par le Gouvernement a été traitée par la méthode des sondages. N'aurait-il pas mieux valu traiter avec plus de sérieux le travail fourni par les maires, souvent après consultation de la population, et prendre également en considération les études faites par les organisations d'élus ?

Personnellement, j'ai eu l'occasion de travailler avec les élus socialistes et républicains, avec les élus républicains municipaux et cantonaux, avec l'association des maires de France. Je pense que les organisations d'élus sont des interlocuteurs valables pour discuter avec le Gouvernement. L'intervention de M. le président du Sénat au début de cette séance le prouve amplement.

Les communes résultent, selon l'histoire, de mouvements populaires qui se sont déroulés au Moyen-Age. Dans le Midi comme dans le Nord, le XIII^e siècle a été fertile en ce genre d'événements,

ce qui a pu faire écrire à Jean-Yves Tournier, auteur de *Guide en terre cathare* : « Al cap de sèt cèns ans, berdejo le laurel. » Je traduis : « Au bout de sept cents ans, le laurier verdoie toujours. » Si M. le secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement avait été là, il aurait fort bien compris ce que j'ai dit puisque nous avons déjà échangé quelques propos en occitan. C'est dire que le fait communal répond bien à la volonté des populations. Elles n'en ressentent que davantage la situation dramatique dans laquelle se débattent nos communes, dont les moyens ne correspondent pas aux besoins actuels.

Rappellerai-je que, naguère encore, une municipalité a été dans l'obligation d'imaginer une opération destinée à la faire participer au jeu de loto, afin de se procurer quelques fonds, dont elle a absolument besoin ? Bien évidemment, le préfet du département a refusé d'approuver cette délibération. Nous le comprenons, tout comme nous comprenons fort bien les idées des élus municipaux de cette commune.

Nous disposons, bien sûr, des impôts locaux, dont la réforme ne fait décidément oublier ni les « quatre vieilles », ni la formule du centime budgétaire. Je note d'ailleurs que l'aspect démocratique en est quelque peu négligé, puisque les calculs nous échappent et qu'il nous est très difficile d'apprécier la répercussion de nos travaux sur les augmentations d'impôts.

Les subventions deviennent de moins en moins élevées en pourcentage et tendent à se transformer trop souvent en crédits d'incitation qui permettent de contracter des emprunts. C'est du moins ce que nous constatons dans les communes rurales. La hausse des crédits d'annuités qui en résulte ne cesse d'être préoccupante.

Pourquoi n'évoquerais-je pas ces transferts de charges toujours promis et jamais complètement réalisés ? Combien de chefs-lieux de canton ont de plus en plus de mal à assurer l'existence de leurs collèges pour lesquels leur participation est non plus décidée et votée, mais tout simplement exigée par les services académiques, sans que les pouvoirs locaux soient simplement consultés sur les dépenses à effectuer. Monsieur le ministre, l'exemple des dépenses de police à Paris est significatif de cet état de choses.

Comment nous en tirons-nous ? Eh bien, les maires font ce qu'ils peuvent avec l'appui de leurs conseils municipaux, et Dieu sait qu'ils sont industrieux. Ils sont de véritables maîtres Jacques évoluant dans leurs attributions diverses au service de la commune et, ne l'oublions pas, de l'Etat.

Ils sont de plus en plus sollicités et mis en cause. Si tout va bien, c'est normal. Si un accroc survient, c'est la faute du maire. C'est un peu ce qui se passait autrefois dans l'école primaire publique : si l'enfant était reçu au certificat d'études, c'était parce qu'il était intelligent et, s'il échouait, c'était la faute du maître bien entendu. Ainsi des maires. Nous avons encouru ce jugement lors des attributions des indemnités versées pour la sécheresse de 1976 et pour les inondations de 1977. Vous ne m'en voudrez pas, monsieur le ministre, mais tout à l'heure dans vos propos, j'ai cru déceler l'ancien ministre de l'Agriculture que vous êtes. Pauvres maires qui n'en peuvent mais, car sans pouvoir de décision, pas même d'avis, il leur reste à jouer les facteurs des préfets et, croyez-moi, ce n'est pas toujours agréable.

C'est sur le maire que retombe la responsabilité des retards subis par les programmes d'électrification, d'adduction d'eau, d'assainissement. Dans nos campagnes, et spécialement en montagne, si le téléphone est en panne, on prend contact avec le maire. Il en est de même pour les écoles, pour les transports scolaires, qui ne sont pourtant pas de son ressort, pour les transports publics, qui le placent souvent entre l'enclume des entreprises en difficulté et le marteau des usagers raréfiés, mais existants. Ajoutons à cela l'aide sociale, dont la complexité échappe aux demandeurs, mais dont le refus éventuel nous est imputé à crime.

Parlons également des permis de construire établis par les services de l'équipement, mais signés par le maire. S'ils sont acceptés, c'est bien. S'ils sont rejetés, ce refus entraîne des démarches, des interpellations, fait proférer parfois des menaces et déclenche toujours la malveillance.

Quant aux problèmes suscités par l'implantation des résidences secondaires ou par la venue des habitants temporaires de fin de semaine ou de vacances, je crois me souvenir, monsieur le ministre, que vous les connaissez dans votre commune de Carnac. En effet, les équipements doivent être prévus au double, au quintuple, au décuple, même davantage dans certains cas, par rapport aux seuls besoins de la population autochtone, dont il faut reconnaître qu'elle est souvent moins exigeante.

Mais le maire a près de lui le personnel communal, qui connaît tout le monde et les habitudes de chacun. Les ouvriers muni-

cipaux sont les véritables artisans de la vie du village, le plus souvent sans que se posent toutes les questions de spécialisation, dont je ne méprise pas l'intérêt.

Nous avons également près de nous ces secrétaires de mairie ruraux dont nous ne dirons jamais assez les mérites.

M. André Méric. Très bien !

M. Jean Nayrou. Ils sont les conseillers, connaissant l'histoire locale, les textes, les familles, les situations, les traditions, mais aussi les besoins et les solutions aux problèmes qui préoccupent les habitants de la commune. Ils étudient les cas les plus divers et sont les confidents des maires.

Je souhaiterais que, dans le cadre de la fonction des personnels communaux, les secrétaires de mairie et le personnel communal soient traités en dehors des sentiers battus et non pas seulement proportionnellement à la population régulière de nos communes. (*Très bien ! Très bien ! sur les travées socialistes.*)

J'omettais d'évoquer les problèmes de voirie. Voici le cas d'une commune de près de cinq mille hectares, de moins de 1 000 habitants, ayant 82 kilomètres de voies communales dont seuls trois chemins débouchent sur des communes voisines. C'est dire que les équipements collectifs intercommunaux — j'ai eu l'occasion de le dire à M. Marcellin lorsqu'il était votre prédecesseur place Beauvau — ne peuvent être retenus en la matière. Dans nos pays éloignés et isolés, nous faisons de notre mieux pour aboutir à des projets débordant les limites communales, mais les cas sont malheureusement coûteux et rares.

Je citerai un exemple entre autres. Une commune de quatre-vingts habitants environ — elle en comptait plus de 1 500 voilà soixante-dix ans — qui s'étend sur plus de 6 000 hectares, se développe sur trois petites vallées, d'où la nécessité de trois réseaux d'adduction d'eau et de trois réseaux d'électrification. Quant aux communes voisines, il n'est pas question de les intégrer ou de se joindre à elles. C'est dire les difficultés devant lesquelles nous nous trouvons.

Ne soyons donc pas étonnés du fiasco de la réforme (!) communale. Dans mon département, s'il y avait au départ 341 communes, en en compte 336, avec beaucoup de peine et de zèle du préfet, à l'arrivée.

Aussi, à l'idée de regroupements imposés de manière directe ou indirecte, préférons-nous la coopération intercommunale librement décidée.

Ce n'est pas une idée nouvelle dans la tradition républicaine. A la loi municipale du 5 avril 1884, la loi de 1890 sur les syndicats de communes a apporté un complément que les syndicats intercommunaux à vocation multiple n'ont fait que matérialiser avec les moyens nouveaux.

Le parti socialiste ne s'y est pas trompé. Voici ce qu'il déclare dans les propositions municipales socialistes : « Ce n'est pas encourager le sens de la solidarité intercommunale que d'imposer des fusions à des communes que l'on maintient dans la pénurie et dans la dépendance. Les socialistes pensent au contraire que c'est en renforçant préalablement les moyens et les pouvoirs des communes qu'on les incitera à mettre en place elles-mêmes les indispensables regroupements. Ils savent que seule une politique de décentralisation démocratique audacieuse, s'appuyant sur des collectivités locales réellement autonomes et disposant de compétences et de moyens financiers et administratifs accrus, peut être le moteur d'un réaménagement démocratique de la carte et des structures des collectivités locales. »

M. Raymond Courrière. Très bien !

M. Jean Nayrou. Je conclus sur cette remarque, qui donne, je crois, une idée précise des difficultés municipales. Je lisais avant-hier dans la presse régionale un jugement de mon collègue et ami M. Raymond Courrière regrettant que les maires soient devenus des mendiants. Cette formule traduit bien l'idée-force qui anime tous les maires à quelque côté de l'horizon politique qu'ils appartiennent : nous ne voulons pas être des assistés ; nous voulons que les communes puissent délibérer librement sur leur destin, sur leur vie quotidienne et, par conséquent, que l'Etat fasse en sorte que, avec les moyens modernes actuels, elles puissent librement disposer d'elles-mêmes. Oui, M. Raymond Courrière avait raison : nous ne voulons pas être des mendiants.

De plus, ne voulant pas faire perdre de temps au Sénat, je vous rappellerai, très brièvement, une petite anecdote citée par Jean Aicard dans son livre *Maurin des Maures*.

C'était la fête à Saint-Tropez, la fête de la Saint-Martin, le 11 novembre, par conséquent. L'évêque de Saint-Tropez devait donner un vêtement à un pauvre et ce pauvre, pour le recevoir, devait grelotter. Il faisait un soleil merveilleux et l'évêque disait au pauvre : « grelotte ». La foule reprenait en écho : « grelotte,

grelotte » et le mendiant répondait : « mais je ne peux pas grelotter puisqu'il fait soleil ». Tout à coup, un homme fendit la foule, le releva d'un geste brusque et lui dit : « allez, debout, espèce d'âne : on ne demande jamais rien à genoux. Apprends cela de Maurin ».

Eh bien ! nous ne voulons pas être des mendiants, nous ne voulons pas être des assistés, nous ne voulons rien demander à genoux. (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

Nous nous tournons simplement vers l'Etat comme vers notre tuteur — dans le vieux sens du terme — et nous lui disons : « aidez-nous à vivre car, si les communes ne vivent pas, l'Etat lui-même risque de tomber en déliquescence ».

Or, je crois qu'il a tout à gagner à voir ses premières cellules vivre comme elles le doivent, pour le bonheur de ses habitants et pour que vive enfin la République telle que nous la concevons. (*Applaudissements sur toutes les travées.*)

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

M. Jean Béranger. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, nous y voilà enfin. La réforme des collectivités locales est donc lancée. Du moins vos engagements, monsieur le ministre, nous permettent-ils de le penser, encore que, sans croire au miracle, les collectivités locales doivent être demain bien déçues par les premières orientations d'un plan qui ne paraît pas avoir pour finalité première d'accroître les moyens financiers des communes, ce qui est la principale revendication — vous le savez — des collectivités locales.

Après des années d'attente, après que rapports, notes et projets se furent accumulés dans les ministères, dans les partis politiques, dans les associations d'élus, l'Etat se décide enfin à promouvoir la réforme tant attendue des collectivités. Mais quelle réforme ?

L'enjeu est humain, car la crise des communes de France, qui s'ajoute à toutes celles que connaît notre société, est d'autant plus ressentie que, face à un monde où l'accélération continue du progrès des techniques ne manque pas d'effrayer, face à un monde où la violence se déchaîne, face à un Etat et à une administration sans contacts réels avec le citoyen, la cité, aujourd'hui, apparaît à chacun comme le seul refuge privilégié où les relations entre les hommes restent à l'échelle humaine, comme le dernier rempart pour défendre une véritable qualité de vie, comme l'ultime centre sécurisant d'une organisation sociale défailante et inadaptée aux mutations du monde moderne.

C'est un des traits politiques majeurs de la France que ce profond attachement à l'institution communale, reconnue de tous comme le point d'ancrage historique autour duquel s'articule la vie quotidienne.

Chacun sait que la démocratie passe obligatoirement par une large décentralisation, qui doit s'appuyer sur une autonomie maximale de gestion pour les échelons de base de la vie économique et sociale. Concernant la vie politique et sociale, l'échelon de base — personne ne le nie — existe, solide et admis de tous : c'est la commune.

Cela rappelé, il importe que, pour tenir compte des résultats de la consultation des maires et des avis exprimés par nombre de conseils généraux lors de l'étude du rapport Guichard, le rôle des départements et des communes soit accru.

A ce propos, la décentralisation suppose une profonde confiance dans les élus et des modifications sensibles du comportement des administrations, car les communes admettent de moins en moins une dictature administrative ou tutélaire. C'est à ce prix que la réforme promise aura quelque chance de succès, en s'accommodant de la variété des initiatives et des diversités locales, tant il est prouvé que, dans d'autres grandes nations démocratiques et modernes, le pouvoir local est puissant, sans pour autant que l'Etat en soit affaibli.

L'enjeu est politique et humain et, puisque vous avez souhaité, monsieur le ministre, nous entendre pour nous comprendre, je préciserai, quitte à redire ce que certains ont déjà évoqué, que quatre problèmes nous paraissent devoir orienter la réforme tant attendue : celui des compétences, celui des moyens, celui de l'autonomie et celui d'une coopération concertée.

Premier problème : celui des compétences. La commune doit être en mesure, seule ou en coopération volontaire, qu'il convient d'encourager, de faire face à tous les besoins courants des citoyens en équipements et en services.

A notre avis, la compétence communale doit ainsi être totale et sans partage dans les domaines de la scolarité maternelle et primaire, du logement, des loisirs et des sports, de la santé et des besoins sociaux, de l'enfance, de la culture, de l'urbanisme et de l'environnement, donc de tout ce qui fait la réelle qualité de la vie.

Pour exercer ces compétences, il importe que la commune puisse disposer d'élus disponibles dont un statut encouragera et protégera l'action, élus dotés d'un crédit d'heures. Monsieur le ministre, de nombreuses propositions de loi émanant souvent d'associations d'élus ont été ou sont déposées à ce sujet. Ces idées ont été retenues dans votre plan et des dispositions seront prises ; nous nous en félicitons.

Il importe également d'assurer la formation de ces élus sans oublier celle des employés communaux dont la condition est souvent lamentable et qui méritent — et vite — une valorisation de carrière et une révision complète de leur statut. Vous vous y êtes engagé, monsieur le ministre. Nous en prenons acte.

Le deuxième problème, qui conditionne le premier, est celui des moyens. C'est le plus important. En fait, il constitue l'essentiel d'une réforme profonde. Il importe donc que les collectivités locales disposent non seulement de moyens politiques et humains, bien sûr, mais, surtout, de moyens financiers pour assurer cet élargissement de leurs compétences.

Dans le domaine politique, l'unité nationale avait besoin, autrefois, d'un pouvoir fort, centralisé et organisé. Aujourd'hui, elle doit reposer sur le droit à la différence que nous revendiquons, c'est-à-dire, avant tout, sur l'autonomie des collectivités locales.

Il nous paraît fondamental que les communes puissent à la fois déterminer d'une façon responsable leurs besoins et coordonner leurs actions avec d'autres collectivités : le département, la région.

Vous avez souhaité, monsieur le ministre, que le Sénat éclaire votre démarche. Dans la mesure de mes moyens, je vais tenter de le faire, en espérant être entendu.

Il est essentiel, avant tout, que le transfert des charges et des compétences de l'Etat aux communes s'accompagne, dans le même temps, du transfert du pouvoir décisionnel et financier. Le grand problème, c'est donc la réforme financière qui conditionne tout le reste et qui devrait, enfin, sortir nos collectivités locales d'une situation de dépendance économique et financière de moins en moins acceptée, vous le savez, par les élus locaux que nous sommes pratiquement tous.

Une profonde réforme des finances communales ne peut s'inscrire que dans une révision fondamentale de tout le système financier français, traduisant une nouvelle distribution des ressources entre l'Etat, le département et les communes.

Le mouvement des radicaux de gauche estime essentiel, pour sa part, tout d'abord de réserver, sous délai de cinq ans, 30 p. 100 des recettes de la fiscalité globale aux collectivités locales, d'attribuer à ces collectivités le produit d'un impôt sur le capital, de faire disparaître le système des subventions, clé de la dépendance, par l'instauration, dans un premier temps, du système de la subvention globale en annuité. Vous l'avez évoqué, monsieur le ministre, comme une solution progressive, nous en prenons également acte.

Par ailleurs, l'octroi de prêts globaux permettrait aux communes de prévoir à moyen terme et de pratiquer une véritable politique active et planifiée en matière d'investissements.

Il importe également d'affecter aux communes une part de l'impôt sur le revenu. Ainsi, les citoyens feraient le lien direct entre la contribution consentie et l'emploi qui en serait fait immédiatement sur place et sous leurs yeux.

Il importe également de rembourser aux communes la T.V.A. perçue sur leurs travaux, et ce intégralement, dès 1980, la dotation de 1979, à notre avis, devant atteindre au moins 3 500 millions.

Il convient également d'élever le taux de subvention lorsqu'elle doit avoir un véritable pouvoir d'incitation, en limitant les subventions aux opérations d'investissements essentiels — problèmes scolaires, construction d'écoles notamment — pour lesquelles, comme vous le savez, la subvention de l'Etat atteint aujourd'hui 20 p. 100 du coût réel si ce n'est pas 10 p. 100, alors que le maire qui m'a précédé me disait encore récemment : « De mon temps, cher ami, c'était 80 p. 100 ».

Il importe d'établir une réforme foncière sur la base du projet déposé à l'Assemblée nationale par nos parlementaires du mouvement des radicaux de gauche. C'est un bon modèle qui donnerait aux communes la maîtrise de leur sol car nous sommes convaincus qu'il ne peut y avoir d'aménagement démocratique et efficace du territoire et de plan économique et social efficace si les collectivités locales et surtout les communes n'y jouent pas le rôle essentiel.

L'Etat centralisé est incapable de résoudre les problèmes concrets que pose dans chaque région, dans chaque département, dans chaque ville, dans chaque village, l'immense effort d'imagination et d'organisation d'un meilleur équilibre économique, social, démographique et naturel.

C'est à partir des collectivités locales qu'il faut établir le Plan ; c'est à partir d'elles aussi qu'il faut l'appliquer.

Enfin, il importe de réformer profondément le V. R. T. S. en simplifiant ses modes de calcul, qui deviennent incompréhensibles et les animateurs d'associations d'élus dans les départements ont bien du mal à expliquer aux maires le principe et les méthodes de répartition. Je puis vous assurer, monsieur le ministre, que c'est un mécanisme excessivement difficile, d'une part, à expliquer et, d'autre part, à percevoir et à comprendre.

Il faut donc simplifier ces modes de calcul et rendre au V. R. T. S. son caractère propre qui, il convient de le rappeler, visait à compenser les disparités de revenus et d'imposition entre les communes et, ainsi, à affirmer une profonde solidarité intercommunale.

Il importe également de renforcer la solidarité en répartissant le tiers ou la moitié du produit de la taxe professionnelle au prorata des habitants, pour venir en aide aux communes pauvres, à la « misère verte », en mettant en œuvre un système progressif pour ne pas gêner outre mesure les communes actuellement mieux pourvues et en leur maintenant, en tout état de cause et à terme, 50 à 60 p. 100 du produit total. Cette proposition est faite par un maire qui bénéficie dans sa commune d'une patente importante et qui, parce qu'il a bénéficié de cette patente, a pu travailler sérieusement pour le plus grand profit de sa commune. Mais il n'en est pas de même dans d'autres communes qui n'ont pas de patente. Un problème important de solidarité se pose, et je me permets d'y insister.

Enfin, il faudrait moduler la taxe d'habitation en tenant compte des revenus des assujettis et non de la seule valeur locative, dans le sens d'une plus grande équité. Vous envisagez ce système, monsieur le ministre, et j'en accepte l'augure.

Je veux attirer plus particulièrement l'attention du Gouvernement sur le problème de la taxe d'habitation.

Dans une commune, des citoyens font construire une maison, habitent un appartement, en fonction de leurs revenus. Lorsqu'ils vieillissent, lorsqu'ils prennent leur retraite, ils perdent la moitié de leurs revenus et se trouvent dans l'incapacité de payer le poids des charges et des impôts locaux.

Ce problème est très important et je pense qu'il faudrait moduler cette taxe d'habitation, au moins partiellement, en fonction des revenus.

Toutes ces mesures, monsieur le ministre, nous paraissent indispensables pour résoudre les difficultés croissantes dans lesquelles les communes se débattent, et pour assurer à celles-ci autonomie et surtout dignité.

Je reconnais volontiers que l'indispensable effort financier que l'Etat doit consentir aujourd'hui est plus difficile qu'il ne l'eût été hier.

Nous sommes en période de crise, il faut le reconnaître, mais il s'agit finalement et avant tout de grands choix budgétaires qui appellent du courage.

Entre les besoins des collectivités locales et la qualité de vie de leurs habitants, et la construction d'un sixième sous-marin nucléaire, mon choix est fait et il est clair. J'espère, monsieur le ministre, que ce sera aussi celui du Gouvernement.

Le troisième problème concerne le rapport entre la planification et l'autonomie. L'autonomie communale doit avoir sa place dans une planification incitative et souple visant à favoriser les initiatives des collectivités locales, jamais à les contraindre. Cette planification doit s'appuyer sur les collectivités elles-mêmes, en soutenant les initiatives d'intérêt général, tout en préservant la liberté la plus complète des communes pour le reste.

C'est, à notre avis, la région qui doit être en charge de cette forme de planification, basée sur la concertation avec les collectivités, pour une meilleure utilisation des financements de l'Etat.

Enfin, le dernier problème est celui de la coopération. Cette coopération intercommunale est d'autant plus nécessaire que les compétences communales seront élargies. On peut la concevoir à des échelles multiples, mais le département doit pouvoir jouer un rôle privilégié en la matière, en constituant un complément naturel des communes, surtout en milieu rural.

Des projets ou des rapports ont pris prétexte des difficultés de la coopération intercommunale pour tenter d'imposer des formules autoritaires. Vous les repoussez, monsieur le ministre. En fait, s'il existe des réticences dans ce domaine, elles ne tiennent pas tant, à mon avis, à l'esprit de clocher ; elles tiennent plutôt aux difficultés financières des communes. On ne peut pas coopérer sérieusement dans l'indigence.

Cette coopération intercommunale, qui me paraît indispensable tout en restant volontariste, doit être très sérieusement encouragée. D'ailleurs, les idées n'ont pas manqué à ce sujet lors de la consultation des maires.

Telles sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les réflexions et les propositions que nous a inspirées la présentation des premières orientations du plan gouvernemental de développement des responsabilités locales.

Si des points positifs peuvent être relevés dans les orientations que vous avez définies, monsieur le ministre, si quelques améliorations financières peuvent être attendues dès 1979, selon le contenu de votre exposé, j'estime malheureusement que la situation financière tragique de la majorité des communes demeurera l'année prochaine. C'est bien décevant.

Pour les communes de France et surtout pour la qualité de la vie de leurs habitants, j'espère, monsieur le ministre, que vous aurez la sagesse de promouvoir une réforme plus profonde, dotée de moyens financiers plus importants pour qu'enfin, au-delà des mots, le Gouvernement passe aux actes. (*Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique et sur les travées socialistes et communistes.*)

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

M. Camille Vallin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la crise des collectivités locales a atteint un tel degré que le Gouvernement ne pouvait pas reculer plus longtemps devant la nécessité d'une réforme.

Cette réforme, monsieur le ministre de l'intérieur, vous nous l'avez présentée sous un jour favorable. Le Gouvernement est décidé, avez-vous dit, à promouvoir une véritable décentralisation; et la collectivité territoriale qui en serait la principale bénéficiaire, c'est la commune. Fort bien!

Les communistes considèrent, comme mon ami Jean Ooghe l'a rappelé, que l'essentiel de ce qui touche à la vie quotidienne des Français devrait être du ressort de la commune. C'est dire que nous sommes totalement acquis à l'idée de décentralisation.

Mais au-delà des déclarations de principe, la substance de vos propos suscite chez nous les plus vives inquiétudes; et la première conclusion que l'on peut en tirer, c'est que, loin de porter remède à la crise des collectivités locales, votre politique va l'aggraver.

Certes, vous avez dû tenir compte du phénomène massif de rejet qu'a suscité le projet de regroupement systématique des communes préconisé par le rapport Guichard. C'est pourquoi vous avancez à pas feutrés. Mais précisément, en déterminant des compétences qui ne pourront être assumées et supportées financièrement, au niveau des investissements comme du fonctionnement, que par des communes regroupées, le projet vise à réaliser en définitive, sans le dire, les objectifs de regroupement prévus par le rapport Guichard. En réalité, la décentralisation des compétences ne s'opérerait pas vers les communes, mais vers les communes regroupées. Ainsi, la coopération intercommunale, volontaire et souhaitable, serait transformée en un regroupement obligatoire, tant il est vrai, pour le Gouvernement, depuis toujours, que les communes rurales sont considérées comme les canards boiteux de l'administration locale.

Le refus de porter remède à la crise financière des communes est l'arme que vous avez retenue pour les contraindre aux regroupements. C'est d'ailleurs sur le problème des moyens financiers que portera essentiellement mon intervention.

Vous nous avez assurés, monsieur le ministre, que le transfert de compétences nouvelles aux communes serait assorti d'un transfert correspondant de ressources. Voilà une intention fort louable. Mais serez-vous surpris si j'ajoute que nous n'y croyons pas? Et ce pour deux raisons: la première tient à la politique générale du Gouvernement; la seconde à sa politique municipale constante.

La politique générale? Sur le plan économique, elle a pour objectif essentiel le redéploiement industriel, la disparition des « canards boiteux », la liquidation de branches entières de l'industrie au profit des sociétés multinationales à base française et cela sans aucun bénéfice pour l'emploi, car l'expérience a prouvé que le gonflement des profits n'entraîne pas le développement des investissements, sauf à l'étranger.

C'est dans ce but que vous avez mis en place un système de drainage de l'épargne et des fonds publics, au profit des grandes entreprises, détournant ainsi les crédits du financement des équipements collectifs.

Les mesures d'encadrement du crédit, le système des prêts globalisés que la caisse des dépôts et consignations accorde parcimonieusement, l'orientation même que vous donnez au Crédit agricole, ne poursuivent pas d'autre objectif.

Ne vous étonnez pas, dans ces conditions, si votre subite volonté décentralisatrice nous apparaît en réalité comme l'expression de la volonté du Gouvernement de se désengager un peu plus de la charge des équipements collectifs, afin de consacrer l'essentiel de ses efforts au financement public des grands groupes monopolistes à ossature française.

Ainsi, les collectivités locales subiraient de nouveaux transferts de charges auxquels elles ne pourraient faire face et les élus locaux continueraient à supporter à la fois l'impopularité des carences et celle d'impôts locaux de plus en plus démesurés.

La politique municipale constante du Gouvernement est la seconde raison de notre scepticisme et de notre inquiétude. Comme chacun le sait, les collectivités locales assument la charge de 55 p. 100 du coût des équipements collectifs et ne disposent que de 17 à 20 p. 100 de la masse fiscale — impôts directs et indirects — payés par les Français, 17 p. 100 étant le dernier chiffre connu pour 1976. Cinquante-cinq pour cent des charges, 17 à 20 p. 100 des recettes, je vous pose la question, monsieur le ministre: estimez-vous que les ressources des collectivités locales correspondent actuellement aux charges qu'elles doivent supporter? Je ne sais quelle est votre réponse, mais ce que je sais, c'est que les élus locaux, unanimes, à quelque parti qu'ils appartiennent, considèrent que non.

Les communes ont atteint de ce fait un niveau d'endettement alarmant qui nécessiterait que des mesures soient prises pour atténuer cette charge: moratoire des dettes, conversion des emprunts. Il y a là en tout cas quelque chose à faire, y compris d'ailleurs à propos des garanties d'emprunt qui, si elles devaient effectivement jouer, ruineraient la plupart des communes.

C'est pourquoi les élus locaux réclament des ressources nouvelles. Or, vous refusez de les entendre. Pourquoi voulez-vous attendre 1980 pour mettre en harmonie charges et ressources? C'est tout de suite qu'il faut le faire si vous voulez que les élus croient réellement à vos bonnes intentions. Cependant, chaque fois qu'à l'Assemblée nationale ou au Sénat il est question de finances locales, on voit le représentant du Gouvernement, tel un « dogue sur la caisse », pour reprendre la forte expression d'Adolphe Thiers, toutes griffes et crocs dehors, s'opposer farouchement à tout geste, à tout crédit, même le plus minime, en faveur des collectivités locales. Nous l'avons constaté encore la semaine dernière lors de la discussion de la loi de finances rectificative.

Le Gouvernement aurait pu, à cette occasion, faire un geste de bonne volonté, ce qui aurait contribué à donner quelque crédibilité à vos propos d'aujourd'hui. Or, monsieur le ministre, non seulement vous n'avez pas prévu le moindre centime en faveur des communes dans ce collectif, mais, au surplus, le ministre du budget a fait fonctionner impitoyablement la guillotine contre les amendements qui tendaient à abonder le versement représentatif de la taxe sur les salaires, à accélérer le remboursement de la T.V.A. et à augmenter les crédits du fonds spécial d'investissement routier au même rythme que le rendement de la taxe sur les produits pétroliers. Le couperet des articles 40, 42, 38 et autres de l'arsenal antiparlementaire est tombé sans pitié. C'était il y a cinq jours, monsieur le ministre, et le Gouvernement n'a rien donné, rien! Comment voulez-vous dans ces conditions, alors que vous nous promettez que cela ira mieux demain, que nous fassions crédit à vos propos d'aujourd'hui?

On a déclaré, au cours de ce débat, que la réforme nécessaire de la fiscalité locale est difficile en raison de la complexité de la matière.

C'est vrai. Mais ce que l'on oublie de dire, c'est que, aussi injustes qu'ils soient, les impôts locaux actuels seraient plus supportables si le poids de la fiscalité directe dans le montant des ressources communales n'était pas devenu exagérément lourd.

Il serait facile d'alléger ce poids si le Gouvernement tenait ses promesses d'engager le processus de transfert du budget des collectivités locales vers celui de l'Etat, par exemple, s'il dégageait les collectivités de la charge écrasante des contingents d'aide sociale. Vous ne semblez pas vous engager dans cette voie, monsieur le ministre, puisque devant les présidents de conseils généraux vous vous êtes contenté tout récemment d'annoncer la création d'un budget autonome d'aide sociale présenté en annexe au budget départemental. Les élus attendent une décision de prise en charge de ces dépenses par l'Etat et vous ne nous offrez qu'un gadget parce qu'il ne vous coûte rien.

Parlons maintenant des ressources. Vous prévoyez, paraît-il, dans la loi de finances pour 1979, de doter le fonds de compensation de la T.V.A. de 4 milliards de francs au lieu de 2 milliards de francs actuellement...

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Je n'ai jamais dit cela!

M. Camille Vallin. ... encore que vous n'avez rien dit à ce sujet, en effet, ce qui aggrave nos inquiétudes. (*Rires à droite.*) Je vous remercie de bien vouloir nous les confirmer. Deux milliards de francs de plus, même si vous les donniez, ce ne serait certes pas négligeable, mais ce serait bien loin de faire le compte. On peut en effet estimer à 8 500 millions de francs au maximum le montant de la T. V. A. payée sur les investissements par les communes, leurs groupements et les départements pour 1978. On approchera sans doute les 10 milliards de francs en 1979. Monsieur le ministre, nous sommes réduits en la matière, il faut le dire, à des extrapolations...

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. En effet !

M. Camille Vallin. ... puisque vous refusez de nous communiquer les chiffres exacts concernant la T. V. A. comme d'ailleurs le V. R. T. S. pour lequel nous demandons en vain le contrôle de la Cour des comptes. Qu'avez-vous donc à cacher pour ne pas permettre à la Cour des comptes de vérifier combien rapporte la taxe sur les salaires et combien les communes, leurs groupements et les départements paient de T. V. A. à l'Etat ? C'est une question à laquelle j'aimerais bien que vous répondiez.

Si les promesses de votre prédécesseur avaient été tenues, c'est 80 p. 100 de ce montant, soit 6 800 millions de francs si l'on se réfère aux rentrées de T. V. A. de 1978, ou 8 milliards de francs si l'on retient celles qui sont prévisibles pour 1979 — et non pas 4 milliards de francs et à plus forte raison 2 ou 3 milliards de francs, puisqu'il semble que vous ne soyez même pas décidés à donner 4 milliards de francs — qu'il faudrait rembourser en 1979, indépendamment d'ailleurs de la T. V. A. payée sur les dépenses de fonctionnement, qu'il faudrait encore ajouter.

Un tel remboursement ne constitue d'ailleurs pas un cadeau. N'oubliez pas, en effet, que vous prélevez une dime sur les communes pour des travaux qui, pour l'essentiel, devraient être financés par l'Etat. Avouez que c'est un comble, et votre refus de remboursement n'en est que plus scandaleux !

Dans la mesure où vous ne tenez même pas vos engagements d'hier, pourtant bien modestes, comment voulez-vous que nous ayons foi dans vos promesses d'aujourd'hui ?

Monsieur le ministre, vous savez bien qu'on ne portera pas remède à la crise des communes uniquement en modifiant la fiscalité locale.

Certes, la taxe d'habitation est injuste. Nous sommes, nous communistes, pour sa suppression. Mais tant qu'elle existe, il faut essayer de la rendre moins lourde...

M. Jean Nayrou. Et juste !

M. Camille Vallin. ... tenir compte des ressources des contribuables et exonérer ceux qui ne paient pas d'impôt sur le revenu à condition que ce ne soient pas les autres redevables qui en fassent les frais, ce qui suppose une compensation de la part de l'Etat tant que la taxe d'habitation reste un impôt de répartition.

Quant à la taxe professionnelle, il ne faudrait pas que sa modification, que vous envisagez, soit un prétexte pour dégrever les grandes entreprises et les grandes surfaces commerciales au détriment des petites et moyennes entreprises et des petits artisans et commerçants. C'est ce que précisément nous craignons.

Il ne faudrait pas non plus qu'elle prive les communes de ressources ou qu'elle aboutisse à un transfert de charges sur la taxe d'habitation ou le foncier. De ce point de vue, nous ne partageons pas l'opinion exprimée par notre collègue Blin qui est hostile au déverrouillage et qui n'a pas traduit fidèlement, selon nous, les débats qui ont eu lieu à la commission des finances. (*Exclamations sur les travées de l'U. C. D. P.*)

Lorsque la taxe professionnelle sera devenue un impôt de quotité comme les autres impôts locaux, il est inconcevable que les conseils municipaux n'aient pas la pleine liberté d'en fixer le taux. Sinon, monsieur le ministre, il n'y a plus de libertés locales et il ne faut plus en parler.

Quoi qu'il en soit, ces modifications de la fiscalité ne feront pas rentrer un centime de plus dans les caisses communales, pas plus que la modification des clés de répartition du V. R. T. S. Certes, il est vrai que les grandes villes ou les villes moyennes perçoivent plus, à ce titre, par habitant, que les communes rurales, et il serait nécessaire de tenir compte non seulement du produit fiscal de chaque commune, mais des bases d'imposition, c'est-à-dire du potentiel fiscal. Cependant, réduire les attributions allouées à certaines communes pour augmenter celles des autres ne peut constituer la solution. C'est la somme globale affectée au V. R. T. S. qu'il faut augmenter, ce qui permettrait de donner plus aux uns sans enlever aux autres. C'est ce que nous demandons depuis des années avec la revendication

d'attribution des fameux 100 p. 100 de la taxe sur les salaires au taux en vigueur au 1^{er} janvier 1968, ce qui majorerait de 15 p. 100 la somme à répartir.

Ainsi, de quelque côté que l'on se tourne, l'on n'aperçoit qu'une seule solution à la crise des communes : il faut que le Gouvernement cesse d'accaparer l'essentiel des ressources fiscales, qu'il accepte qu'une part plus grande soit affectée aux collectivités locales.

Dix-sept à vingt pour cent des recettes pour assurer la charge de 55 p. 100 des équipements collectifs, ce n'est plus possible. Combien faudrait-il donner ? Trente, trente-cinq pour cent ? C'est à voir. Mais on ne règlera rien si on ne prélève pas sur les ressources de l'Etat pour augmenter celles des collectivités locales.

C'est parce qu'ils ont conscience de cette impérieuse nécessité que les élus communistes demandent que, dès 1978, une allocation exceptionnelle soit prévue, dans un prochain collectif budgétaire, pour permettre aux conseils municipaux de rétablir l'équilibre de leurs budgets, bouleversé par les cascades de hausses que le Gouvernement a décidées et qui n'ont pas fini, hélas ! de faire sentir leurs effets.

Pour 1979, nous proposons cinq mesures financières importantes : remboursement intégral de la T. V. A. ; majoration de 15 p. 100 du V. R. T. S. en francs constants, ce qui le porterait à 35 milliards environ pour 1979 ; revalorisation du montant global des subventions, pour atteindre un taux minimal de 50 p. 100 ; création d'un fonds spécial de 1 500 millions de francs destinés aux 32 000 communes rurales et non imputés sur les crédits du V. R. T. S. ; suppression en deux ans des contingents communaux d'aide sociale et, en quatre ans, des contingents départementaux, ainsi que des contingents de police, de justice et de la participation au fonctionnement des collèges.

Quinze milliards de francs supplémentaires environ seraient ainsi affectés aux communes et aux départements de France. C'est un effort qui, selon nous, n'est disproportionné ni avec les besoins des collectivités locales ni avec les possibilités de la nation. Encore faut-il avoir la volonté politique de le faire. Cette volonté, il est évident que le Gouvernement ne l'a pas. A partir des travaux officiels réalisés par l'administration du ministère des finances, on peut évaluer à plus de 80 milliards de francs la masse des transferts de fonds publics qui ont été réalisés en 1977 entre l'Etat et l'industrie, essentiellement en faveur des grands groupes qui reçoivent finalement, directement ou indirectement, cette manne. Voilà quel est votre choix. Votre générosité va aux grandes sociétés financières et non aux 37 000 communes de France.

D'ailleurs, si confirmation était nécessaire, nous la trouverions dans cette phrase de votre déclaration d'aujourd'hui, qui définit parfaitement vos intentions et qui est lourde de signification. La voie que vous avez choisie — je vous cite — « exclut toute évolution à la baisse du rapport entre les ressources propres des collectivités locales et les recettes extérieures ».

Ainsi, vous entendez continuer à demander à la fiscalité locale l'essentiel du financement des dépenses communales et départementales et vous voulez en ajouter puisqu'il est question de leur attribuer des compétences nouvelles.

En vérité, vous restez sourd aux besoins communaux et aux revendications essentielles des élus locaux.

Dans ces conditions, vous comprendrez, monsieur le ministre, que nous examinerons avec une attention plus que vigilante les textes que vous allez nous présenter à l'automne. D'ores et déjà nous voulons vous dire que nous ne vous laisserons pas anéantir les élus locaux par de belles formules, par de mirifiques promesses ; nous ne vous laisserons pas répandre des illusions. Et si M. Bécam, comme vous nous l'avez annoncé, doit, dans cette intention, entreprendre un tour de France, peut-être le rencontrerons-nous sur notre route car nous ferons, nous aussi, le tour de France pour expliquer aux élus locaux ce qui les attend.

M. Paul Jargot. Très bien !

M. Camille Vallin. Les communes, comme les simples citoyens, ne vivent pas de beau langage et de promesses, surtout lorsque ces promesses ne sont jamais tenues.

La crise des collectivités locales exige des mesures financières d'une ampleur exceptionnelle, non pas en 1980, mais dès aujourd'hui.

Les élus locaux sont à bout de patience. Si vous vous obstinez à vouloir ruser avec eux et à refuser de les entendre, alors vous pourriez vous attendre de leur part, monsieur le ministre, à des actions d'envergure comme, sans doute, vous n'en avez jamais connu.

A force de tirer sur la corde... La suite, monsieur le ministre, vous la connaissez. (*Applaudissements sur les travées communistes, socialistes et sur quelques travées de la gauche démocratique.*)

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

M. Jean-Pierre Fourcade. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, pour exercer leurs responsabilités — tous les orateurs l'ont dit avant moi — les collectivités locales ont besoin de ressources. C'est à ce problème des ressources des collectivités locales que je limiterai mon intervention, étant donné la répartition des tâches qui s'est effectuée au sein du groupe des républicains et des indépendants au nom duquel je m'exprime ce soir.

Dans la ligne des propositions de réforme présentées excellemment tout à l'heure par notre rapporteur général M. Blin, à qui je tiens à rendre ici un hommage tout particulier pour sa concision et son esprit de synthèse, je voudrais parler de l'évolution à long terme de ces ressources.

Vous nous avez, monsieur le ministre, annoncé tout à l'heure une réforme très large des rapports entre l'Etat et les collectivités locales. Je tiens à vous en donner acte et à vous remercier de tout ce que vous nous avez annoncé. Cela ne m'étonne pas puisque l'une des orientations fondamentales du projet de société que, sous la conduite du Président de la République, nous essayons de réaliser, consiste précisément à mieux diffuser les responsabilités et à donner plus de vie à ces cellules de base que constituent nos collectivités locales. Il faut cependant bien reconnaître que, malgré les progrès et les éléments positifs intervenus depuis vingt ans, le raffinement des mécanismes financiers et, j'oserai dire, le « rapetassage » des techniques fiscales n'ont pas permis de trouver des solutions satisfaisantes.

C'est pourquoi je voudrais, afin de retrouver peut-être un peu plus de liberté, car j'aurai pour moi le facteur temps, évoquer les orientations à long terme que devraient prendre les ressources des collectivités locales. Comme il s'agit de long terme, je ne parlerai que d'orientations et de directions de travail.

Je traiterai, d'abord, des contraintes auxquelles doit répondre la réforme et, ensuite, des objectifs qu'il convient de retenir.

A quelles contraintes doit répondre cette réforme que chacun, ici, évoque et qui, lorsqu'elle est mise en application, crée tellement de remous et de difficultés, tant nous sommes attachés aux droits acquis, au poids du passé et à l'héritage de tous les mécanismes que nous connaissons bien ?

Les ressources des collectivités locales proviennent actuellement des crédits budgétaires accordés par l'Etat, des emprunts réalisés dans le public ou auprès des organismes spécialisés, enfin, des ressources fiscales qui leur sont propres et au premier rang desquelles se trouve le V.R.T.S. En effet, il ne s'agit pas d'une subvention budgétaire, mais bien d'une ressource fiscale authentique des collectivités locales.

Pour les élus locaux, ces ressources sont toujours insuffisantes. Pour l'Etat qui subventionne, pour les organismes de crédit qui prêtent et pour les contribuables qui paient, les modalités des collectes et le rythme de croissance de ces ressources posent beaucoup de problèmes.

Je pense que la réforme engagée doit répondre à quatre contraintes : celles de la croissance, de la justice, de l'aménagement du territoire et, enfin, de l'efficacité.

Je définirai la contrainte de la croissance comme l'objectif essentiel, pour les collectivités locales, de disposer de ressources diversifiées et liées à l'activité économique de notre pays.

Les dépenses de nos collectivités augmentent rapidement du fait de la double nécessité de doter nos concitoyens des équipements collectifs souhaités en matière scolaire, sociale et de voirie, mais aussi parce que nous devons répondre à une préoccupation croissante, celle d'une meilleure qualité de la vie. Il faut donc que nos ressources croissent plus vite que celles de l'Etat, compte tenu de l'importance des dépenses de fonctionnement dans l'ensemble de nos dépenses et de cet élément qualitatif qui se traduit, forcément, par des créations d'emploi et par des dépenses plus coûteuses dans l'ensemble de nos budgets.

Certes, monsieur le ministre, vous avez vous-même évoqué le choix qui s'impose à nous entre un transfert global des ressources de l'Etat ou l'existence de ressources propres des collectivités locales. Je dirai, après MM. Blin et Descours Desacres, que nous sommes partisans d'une fiscalité propre et non d'un système de transfert global de ressources venant de l'Etat.

La contrainte de la justice tient précisément à l'existence de cette fiscalité particulière. Celle-ci ne peut plus entièrement reposer sur des impôts anciens, dont l'assiette rigide est souvent injuste. La notion de valeur locative, dissociée du revenu,

ne représente souvent qu'un signe extérieur. Comme elle ne peut pas être réévaluée de manière systématique, l'opération étant d'un coût considérable, il faut bien que nous trouvions autre chose.

Je crois que ce prélèvement fiscal, opéré par les collectivités locales, doit tenir compte des tendances générales de la fiscalité actuelle dans notre pays et chez tous nos partenaires du Marché commun qui, de plus en plus, exonèrent les contribuables à faibles ressources, prennent largement en compte le facteur familial et favorisent les efforts d'investissement et de productivité des entreprises.

La troisième contrainte, que je mets au même niveau que les deux premières, concerne l'aménagement du territoire.

En effet, le problème difficile que nous avons à résoudre est celui de la trop grande flexibilité, de la trop grande distorsion des taux des impôts locaux. Or, dans une société contrainte de relever le double défi de l'emploi et de la compétition avec le monde qui l'environne, la fiscalité locale doit être non pas un handicap supplémentaire à l'adaptation nécessaire de nos entreprises, mais bien un élément moteur de notre développement.

Il serait absurde, surtout quand on ajoute les différents niveaux de prélèvement fiscal, d'opposer les problèmes des besoins des collectivités locales à ceux d'aménagement du territoire. Il ne peut pas exister une politique de la montagne, une politique du littoral, une politique de revitalisation des régions rurales désertées, si le prélèvement local n'est pas le plus neutre possible.

En effet, c'est dans ce contexte de neutralité que pourront mieux jouer les incitations et les corrections. Si l'on commence par avoir un prélèvement fiscal clair et neutre, on peut mesurer l'effet des subventions et des incitations. S'il faut, sans arrêt, tenir compte de l'effet négatif de la fiscalité et de l'effet positif des incitations, personne n'est capable de reconnaître le sens de la politique d'aménagement du territoire que l'on a choisie.

Ces considérations me conduisent à ma quatrième et dernière contrainte, celle de l'efficacité.

Comme vous l'avez dit, monsieur le ministre, la gestion des collectivités locales doit être, de nos jours, efficace. Nous n'avons pas le droit, dans la situation actuelle du monde, de nous laisser aller au gaspillage dû à l'absence de programmation ou à la prolifération des interventions coûteuses. Mais comment ne pas dire ce soir, de cette tribune, que le vrai problème de notre génération consiste à concilier l'efficacité de la gestion et les structures traditionnelles de nos collectivités locales.

Comme je ne suis pas partisan de nous orienter vers des opérations autoritaires et comme vous avez vous-même, monsieur le ministre, dit que vous étiez un fervent partisan de l'autonomie des collectivités locales et que vous vouliez simplement favoriser l'association et la coopération, il faut, à mon sens, adapter la répartition des ressources au bon niveau de gestion et favoriser de manière très nette ces opérations d'association et de coopération.

Permettez-moi d'évoquer d'un mot le problème inextricable de l'Île-de-France, qui est ma région, et dans lequel beaucoup de collègues vont se reconnaître.

Voilà une région où se posent des problèmes entre la ville de Paris, capitale, et l'Etat, entre les communes suburbaines et la ville de Paris, au sujet de ce fameux fonds de péréquation du V.R.T.S., supprimé l'année dernière et dont plus personne ne parle aujourd'hui dans les journaux. Des problèmes de répartition des charges de transports, des dépenses d'aide sociale vont apparaître. C'est un enchevêtrement inextricable de dépenses et de ressources.

Vous avez annoncé, monsieur le ministre, que la future loi-cadre serait élaborée dans la concertation. Alors, pourquoi ne pas commencer par la pratiquer dans la région d'Île-de-France et tenter de dépassionner les problèmes pour les régler les uns après les autres ?

M. André Méric. Il n'y a pas que l'Île-de-France ! Il y a nous aussi ! (*Rires sur de nombreuses travées.*)

M. Jean-Pierre Fourcade. Pour l'horizon à long terme que j'ai choisi pour cette réforme, ces contraintes me paraissent indissociables et elles commandent directement les objectifs selon lesquels il faut la conduire, objectifs qui constituent maintenant le deuxième point de mon exposé.

On a, tout à l'heure, beaucoup parlé de propositions. Je voudrais, si vous le permettez, me situer à l'horizon 1990 pour éviter de tomber dans la zone des critiques. Je crois que si

nous n'avons pas de direction de pensée claire et d'objectif nettement précisé, nous continuerons à faire du raccommodage, voire du rapiéçage ; on ne fera pas une réforme.

C'est pourquoi je vous propose quatre orientations claires. La première est une aide budgétaire clarifiée et diversifiée. La deuxième est un recours aux emprunts plus directement liés à la gestion des collectivités. La troisième est une refonte profonde de la fiscalité directe locale. La quatrième est une évolution plus souple du V. R. T. S., élément de synthèse et d'équilibre de l'ensemble.

Sur le premier point, l'aide budgétaire, M. de Tinguy a évoqué tout à l'heure le problème de la subvention globale et des subventions sectorielles. Il s'agit pour moi d'un faux débat. Bien sûr, une subvention globale doit être attribuée à toutes les collectivités locales. Mais si l'on croit, comme moi, à la nécessité d'une planification et d'un certain nombre d'investissements, si l'on croit à la nécessité, dans le cadre de programmes de développement à très long terme, d'orienter les investissements et l'activité nationale, il faut bien admettre qu'il puisse y avoir, au-delà des subventions globales, quelques subventions sectorielles qui répondent aux exigences de la planification dans le cadre des programmes d'action prioritaire d'intérêt national ou d'intérêt régional.

Je crois que le problème le plus difficile et le plus technique qui se pose à nous est celui des normes et des dispositions techniques. Là, je vous demande d'essayer de supprimer les normes nationales pour tous les équipements que nous réalisons. Revenons à des normes régionales ou, plus fréquemment, à des normes départementales, car à l'heure actuelle, d'un bout à l'autre du territoire, dans les petites communes comme dans les grandes, nous gaspillons beaucoup d'argent pour réaliser des investissements de même type et de même qualité.

Le recours aux emprunts doit être plus directement lié à la gestion des collectivités. Je suis partisan, là aussi, comme M. de Tinguy, de la globalisation des prêts. Celle-ci doit jouer non seulement pour la caisse des dépôts, mais aussi pour les caisses d'épargne, le crédit mutuel et le crédit agricole, qui financent les dépenses de nos collectivités.

Le véritable lien à établir est celui qui associe la capacité financière de la collectivité et le volume de ses emprunts. Mais, là aussi, dans une optique de planification, de programmation à long terme des investissements, il faut garder quelques disponibilités en matière de prêts pour les affecter à des opérations particulières prévues dans le cadre des programmes d'action prioritaire ou bien pour favoriser, comme vous l'avez dit vous-même, tout à l'heure, monsieur le ministre, certaines formes de coopération intercommunale ou interdépartementale.

A propos de la fiscalité locale, M. Blin a précisé tout à l'heure quelles étaient les mesures à court terme qu'il convenait de prendre. Je voudrais, pour ma part, me borner à suggérer cinq orientations à long terme.

Elles sont toutes contestables. Toutes peuvent faire l'objet d'un très grand débat, mais je veux les suggérer afin qu'on les étudie et qu'on essaye de les approfondir dans le cadre de cette concertation que vous nous avez promise.

Je pense qu'il faut envisager à terme la suppression de la taxe d'habitation — taxe qui va devenir explosive — et envisager son remplacement par un décime additionnel de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui sera localisé, soit au niveau des communes, soit au niveau des associations de communes. De cette manière, nous pourrions concilier le caractère familial et le caractère personnel de l'impôt sur les ménages et le système de prélèvement fiscal à plusieurs niveaux.

En second lieu, il faut faire évoluer la taxe professionnelle vers un impôt dont le taux serait fixé chaque année par la loi de finances. Il existerait un taux unique pour l'ensemble de la nation, les communes et leurs groupements ayant la possibilité de le réduire ou de le majorer dans une courte limite, de l'ordre de 20 p. 100. Ainsi seraient conciliés la neutralité du prélèvement fiscal sur les entreprises et le caractère évolutif de la ressource.

En troisième lieu, pour l'assiette de la taxe foncière sur les terrains à bâtir, malgré toutes les difficultés que cela suppose, nous devrions abandonner le critère de valeur locative et adopter celui de valeur déclarée de ces terrains. La plupart de nos communes sont pourvues maintenant d'un plan d'occupation des sols, on connaît la réalité du tissu foncier en matière de terrains à bâtir ; on doit donc envisager — c'est pourquoi je raisonne en considérant l'horizon 1990 — de passer à la notion de valeur déclarée.

En ce qui concerne les taxes foncières sur le reste du patrimoine foncier urbain et rural, on peut conserver le système de la valeur locative mais il faut faire disparaître le mécanisme de l'impôt de répartition, lui préférer un impôt de quotité et

laisser les collectivités locales choisir librement les taux d'imposition selon lesquels elles doivent frapper les biens qui se trouvent sur leur territoire.

Comme cinquième direction, il faut différencier les ressources fiscales allouées aux collectivités locales, opérer une redistribution de l'ensemble de la fiscalité.

Pourquoi ne pas affecter, par exemple, le produit de la vignette automobile aux collectivités locales puisque cette imposition est localisable et suit l'évolution de l'activité économique ? Pourquoi ne pas supprimer un certain nombre de répartitions de taux en matière de droits de mutation ou autres ? Là aussi, il faut simplifier pour aller vers des objectifs clairs.

Enfin, quatrième et dernier point, c'est par une répartition différenciée du versement représentatif de la taxe sur les salaires que l'on pourra concilier cette réforme à long terme avec le non-bouleversement des budgets locaux. Car cette modulation permettra d'effectuer des transitions dont la mise en œuvre, étalée sur un certain nombre d'années, débouchera sur un système de ressources beaucoup plus neutres sur le plan économique, mais beaucoup plus évolutives sur celui de leurs résultats.

C'est par le mécanisme du versement représentatif de la taxe sur les salaires, qui représente déjà un pourcentage très fort du total des recettes fiscales, que l'on pourra sans doute arriver à concilier ce qui, jusqu'à présent, a été très difficile à rapprocher, à savoir la nécessité de la réforme et l'impossibilité de changer quoi que ce soit au mécanisme de l'alimentation de la trésorerie de nos collectivités locales.

Faut-il modifier le versement représentatif de la taxe sur les salaires et en faire un élément de la T. V. A. ? C'est une idée que certains ont avancée. La question peut être posée. Cette possibilité est encore plus contestée que d'autres. C'est pourquoi, monsieur le ministre, sur ce point, je laisserai le dossier ouvert. Il faut bien que des discussions se poursuivent sur ce sujet.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, comme beaucoup de responsables locaux, je crois profondément à la nécessité de prendre les décisions qui intéressent la vie quotidienne de nos concitoyens au niveau le plus proche de leur enracinement. Mais le défi que nous devons relever est celui de concilier une authentique décentralisation avec une gestion efficace.

L'état actuel du monde qui nous environne nous condamne à être efficaces. On ne peut pas envisager que l'ensemble des problèmes des collectivités locales soit examiné dans un contexte où l'on s'isolerait du monde et qui ne tiendrait pas compte des nécessités d'efficacité et de développement.

C'est pourquoi il m'a paru nécessaire, au nom du groupe auquel j'appartiens, de présenter quelques propositions.

Une réforme de grande ampleur doit se faire avec des principes clairs et des transitions longues. On a, jusqu'à présent, refusé les principes clairs et choisi des transitions qui ne gênaient personne ; de ce fait, on n'a pas fait de réforme.

Il faut donc changer la dimension de nos objectifs. Puisse le Gouvernement, monsieur le ministre, nous proposer bientôt des orientations suffisamment amples et portant à suffisamment long terme pour que nous y retrouvions les éléments du projet de société que nous voulons ensemble réaliser ! (Applaudissements à droite et sur les travées de l'U. C. D. P. et du R. P. R.)

M. André Méric. Il fallait le faire quand vous étiez ministre.

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

M. Alfred Gérin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, une fois de plus, la réforme des collectivités locales est à l'ordre du jour, après toute une série d'échecs. Ce nouveau projet aboutira-t-il à une authentique réforme qui, en tenant compte des enseignements du passé et plus particulièrement de la faillite des propositions étatiques, soit conforme au réel et aux solutions de bon sens désirées par les maires ?

Dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, l'Etat avait voulu imposer ses conceptions, conceptions théoriques, échafaudées à Paris par des technocrates imbus de théories fondées sur le gigantisme et sur une prétendue nécessité d'unification des communes considérées comme trop petites pour être administrées convenablement.

Cette conception s'est heurtée à l'opposition des maires, des administrateurs locaux, de ceux qui sont, sur le terrain, en contact avec les réalités. Ils savent, eux, que nos petites communes sont des foyers de vie où la démocratie s'exerce vraiment. N'est-ce pas dans nos petites communes rurales que la participation aux élections est la plus élevée ?

Certes, les petites communes ne peuvent pas régler tous les problèmes qui se posent à elles. Il est nécessaire qu'elles s'associent, à l'échelon intercommunal, pour résoudre certains d'entre

eux. Cette organisation doit être pyramidale, depuis la commune jusqu'à l'Etat, en passant par ces organismes intermédiaires qui doivent être fonctionnels. Leurs limites seront fixées, non pas d'après les structures anciennes souvent inadéquates et inadaptées, mais en fonction de la nature des choses et des réalités de la vie.

C'est donc de la base, et non du sommet, que doit s'organiser la vie administrative française, car la réforme des collectivités locales est celle de l'administration française. A la conception du pouvoir centralisateur, étatique, qui a conduit la France à un centralisme devenu destructeur, il faut substituer la commune source du pouvoir.

La loi sur l'organisation des collectivités locales doit, en conséquence, se limiter à des orientations et à un cadre laissant toute initiative aux communes de se regrouper, de s'organiser. Il faudra surtout éviter qu'un arsenal réglementaire de décrets et de circulaires ne viennent imposer un carcan administratif aux administrateurs municipaux.

La loi doit permettre aux communes de s'organiser librement entre elles, soit dans le cadre d'un syndicat intercommunal à vocation multiple — Sivom — si elles le souhaitent, soit au moyen de toute autre formule d'association qui leur laissera librement déterminer les compétences qu'elles doivent conserver et celles qu'elles doivent déléguer aux organismes intermédiaires.

La loi doit se limiter à leur donner les moyens financiers modernes nécessaires pour la réalisation de leurs objectifs.

Afin d'éviter que les improvisations comme celles que nous avons connues avec l'application du premier texte sur la taxe professionnelle ne soient aussi néfastes, ne serait-il pas opportun de tenter, auparavant, des expériences dans nos départements ou dans nos régions ? Ces expériences localisées indiqueraient au législateur les erreurs à éviter et les solutions à apporter. C'est une méthode qui a toujours donné de bons résultats.

Néanmoins, un certain nombre de mesures immédiates devraient être prises rapidement. L'Etat devrait s'en tenir d'abord à des formules simples de contrôle et de financement des collectivités.

Il faut éviter que l'Etat n'impose à nos communes, surtout aux petites, des projets trop sophistiqués qui les ruinent sans pour autant leur fournir les services qu'elles en attendent.

Que l'Etat prenne de nouveau en charge ce qui lui incombe, telles les constructions scolaires du premier degré, dans les mêmes conditions que par le passé, et ce sera déjà un grand progrès.

Il faudrait aussi que, chaque année, soit mise à la disposition des communes et des syndicats une dotation globale convenable qui leur permette un entretien indispensable de leur réseau de voirie locale et la réalisation d'actions intercommunales.

Pourquoi ne pas réaménager la taxe locale d'équipement qui pénalise le constructeur sans donner satisfaction aux communes, alors que le propriétaire qui a eu la chance de voir son terrain classé en zone constructible ne contribue en rien à l'effort d'équipement local, bien qu'il bénéficie à cette occasion d'un enrichissement sans cause ?

Que dire de la charge d'aide sociale, si inégalement répartie, alors que la santé de nos concitoyens relève de la responsabilité commune de tous les Français ?

C'est, monsieur le ministre, par des réformes simples, efficaces et de bon sens que nous rendrons confiance à nos élus locaux qui, vous le savez bien, sont les sages de la Nation et les meilleurs défenseurs des administrés de nos collectivités locales. *(Applaudissements sur les travées de l'U.C.D.P., du R.P.R. et à droite.)*

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

M. Pierre Salvi. L'un de vos lointains prédécesseurs, monsieur le ministre, célèbre à plus d'un titre d'ailleurs, Joseph Caillaux, ministre des finances en 1917, réalisa, en faveur de l'Etat, une réforme fondamentale au plan fiscal, en instituant l'impôt sur le revenu. Dotant ainsi l'Etat d'une ressource évolutive, il laissa aux départements et communes la ressource des « anciennes contributions », à savoir ce que l'on appelait la cote mobilière, la patente, la contribution foncière des propriétés bâties et la contribution foncière des propriétés non bâties.

Conscient, dans cette opération, de faire la part la plus belle à l'Etat au détriment des collectivités locales, il assortit sa réforme d'une promesse. Elle consistait à dire qu'en raison des événements — la France était alors en guerre — la situation ainsi faite aux communes et départements ne serait que provisoire.

Nous sommes dans un pays et dans une situation où, malheureusement, le provisoire dure longtemps puisque, soixante et un ans après cette promesse faite, l'origine des ressources communales n'a pas beaucoup changé.

Certes, la réforme des bases de la fiscalité locale, mise en place au 1^{er} janvier 1974, non sans difficultés et non sans de nombreuses erreurs — dont certaines subsistent — a apporté plus d'équité et une règle mieux établie en matière d'impositions locales, mais elle n'a pas procuré, pour autant, un centime de ressource supplémentaire aux collectivités locales.

Mieux ne vaut pas parler de la suppression de la patente et de son remplacement par la taxe professionnelle !

En revanche, il est objectif de dire et de constater que le versement représentatif de la taxe sur les salaires — qui a, en passant par une phase intermédiaire, remplacé l'ancienne taxe locale perçue au bénéfice des collectivités locales — a constitué, en matière de ressources, un progrès certain. Il s'agit toutefois d'un progrès très nettement insuffisant pour que départements et communes puissent faire face à leurs responsabilités, tant en matière de services qu'en matière d'équipement.

Je sais qu'il s'agit là d'une observation fondamentale que vous avez souvent entendu formuler et aujourd'hui plus que jamais, monsieur le ministre, mais elle constitue, pour les communes et les départements, la dure réalité de tous les jours.

Mon propos n'étant pas d'entrer dans le détail du problème des ressources financières des collectivités locales, je me bornerai là sur ce point, non sans mentionner, comme l'ont fait ou le feront sans doute encore certains de mes collègues, notre déception devant l'application des mesures prises en matière de remboursement de la T.V.A. sur les travaux d'équipement réalisés par les communes.

Le délai de 1980 sera-t-il respecté ? S'il doit l'être, monsieur le ministre, il nous faut trouver les crédits nécessaires dans la prochaine loi de finances.

Cela étant dit, je voudrais maintenant exprimer, à cette tribune, deux préoccupations fondamentales qui sont celles de mon groupe, mais aussi, j'en suis persuadé, celles d'une large majorité du Sénat, et qui conditionnent la mise en place d'une véritable réforme des finances des collectivités locales.

Si ni vos intentions ni votre projet de loi-cadre n'en tiennent compte, monsieur le ministre, je doute, pour ma part, que nous nous engagions sur la voie d'une solution positive du problème qui nous préoccupe.

Cela serait à la fois grave et inquiétant. Vous n'êtes pas sans savoir, en effet, que le débat qui se déroule ici aujourd'hui, avec tout ce qui s'ensuivra pour notre session d'automne, a suscité, chez les élus locaux, un vif intérêt et un vif espoir qui ne souffriraient pas d'être, une fois de plus, déçus, comme cela s'est produit tant de fois déjà — trop de fois, dirai-je — après la réunion de commissions diverses et le dépôt de rapports aussi variés que nombreux.

A notre sens, le temps de la réflexion est maintenant achevé ; celui de l'action commence, et le Sénat est prêt à vous suivre sur ce terrain.

Si les collectivités locales se sont plus ou moins accomodées, entre les deux guerres, des ressources qui leur restaient dévolues, c'est que les problèmes et les responsabilités qui étaient alors les leurs pouvaient s'en satisfaire.

Mais, depuis 1945, les choses ont considérablement changé. Confrontées, aussitôt après la dernière guerre, à des problèmes de reconstruction en tous domaines, les collectivités locales ne tardèrent pas, progressivement et à un rythme de plus en plus pressant, à rencontrer ceux de l'assainissement, ceux qui découlaient de la prolongation et de la réforme de la scolarité et de la mise en place des transports scolaires, ceux qui se rattachaient à l'équipement social, sanitaire et sportif, etc.

C'est peu de dire que toutes ces responsabilités nouvelles échurent aux communes, notamment avec l'adjonction de certains transferts de charges, dans un certain désordre, pour ne pas dire dans un désordre certain.

Si bien que l'on en est arrivé aujourd'hui, en procédant à l'examen des budgets départementaux et communaux et en constatant les sources variées et multiples de certains financements, à se poser véritablement la question que vous êtes vous-même posée, monsieur le ministre, dans votre déclaration : « Qui fait quoi ? » sans trop savoir comment y répondre.

Cette situation, qui engendre des difficultés multiples et des mécontentements justifiés, ne saurait se prolonger davantage sans dommages et sans conséquences graves.

C'est pourquoi je suis convaincu, avec la plus grande majorité, sinon l'unanimité des élus locaux, qu'une véritable réforme passe d'abord et avant tout par une redéfinition et une redis-

tribution des responsabilités et des compétences dans ce pays. C'est pour moi et pour nombre de mes collègues une première préoccupation. Entre l'Etat, les régions, les départements et les communes, il faut maintenant savoir et avant toute chose « qui fait quoi ? ».

Si cette question fondamentale reste sans réponse, la réforme, quelle qu'elle soit, aussi séduisante soit-elle, fût-elle porteuse des promesses les plus mirifiques, soutenues par les talents oratoires les plus confirmés, portera en elle les germes de l'échec.

Redéfinir et redistribuer les responsabilités, qu'est-ce que cela veut dire ? Tout simplement — et cela ne constitue que la part incomplète d'une base de proposition — que les charges de l'Etat pourraient être, par exemple : les universités, la justice, y compris les maisons d'arrêt et les tribunaux, le personnel enseignant, à tous les niveaux, y compris les indemnités de logement, l'armée, y compris la gendarmerie, la police, y compris les commissariats, les P. T. T., y compris les hôtels des postes, les centres hospitaliers universitaires, l'enfance inadaptée, les routes nationales et les autoroutes, les voies navigables, les eaux et forêts, la recherche médicale et scientifique, l'aide sociale, prise en charge en toutes catégories à 85 p. 100, les départements conservant 10 p. 100 de la charge et les communes 5 p. 100 pour que puisse se maintenir un contrôle local indispensable, etc.

Dans le même esprit, les charges des régions pourraient être : les transports en commun, les lycées classiques ou techniques, les hôpitaux, les espaces verts, les villes nouvelles, les parkings d'intérêt régional, etc.

Celles des départements pourraient être définies de la manière suivante : enseignement du second degré — C. E. S. et C. E. T. — voies départementales, maisons de retraite, constructions des écoles normales, équipements sportifs et de loisirs, assainissement principal — grands collecteurs et stations d'épuration — dispensaires, protection civile, etc.

Enfin, les communes se verraient confier : l'enseignement primaire et maternel — construction et fonctionnement, hors le personnel enseignant — la voirie communale, l'urbanisme et l'habitat, les équipements sportifs locaux, les réseaux communaux d'assainissement, les colonies de vacances, les classes de neige, les classes vertes, les équipements culturels — foyers ruraux, maisons de jeunes, bibliothèques — etc.

Cette liste de propositions, monsieur le ministre, n'est ni limitative ni exhaustive et les répartitions mentionnées peuvent faire l'objet de toutes les discussions. Leur énoncé veut simplement éclairer, bien que très incomplètement, la perspective de l'impérieuse nécessité d'une redéfinition et d'une redistribution des responsabilités et des compétences à tous les niveaux, qui soient claires et acceptables pour tout le monde.

Je sais que cela représente pour l'Etat une révision profonde de ses propres conceptions et de ses habitudes. Je sais que certains prétendent que cela est impossible. Je sais que cela n'est pas facile. Mais je sais aussi — et je suis persuadé, monsieur le ministre, que vous devez, sur ce point, penser comme moi — que cela est devenu plus difficile parce que l'on a précisément trop attendu et que cela deviendra encore plus difficile si l'on s'obstine à attendre davantage.

Bien entendu, cette remise en ordre ne peut être immédiate. Mais il faut la décider et l'assortir d'un calendrier raisonnable sur lequel s'établiront les bases d'un véritable contrat qui devra bien évidemment prévoir l'attribution aux collectivités locales des ressources indispensables pour faire face à leurs nouvelles responsabilités.

L'Etat bénéficiant d'un impôt évolutif, qui est l'impôt sur le revenu, pourquoi ne pas imaginer d'en attribuer une part aux collectivités locales en revoyant complètement, dans le même temps, le principe et la méthode des attributions de subventions ? Cela est une remarque — ou une suggestion — faite au passage. Mais je n'irai pas plus loin en ce domaine, sinon pour vous faire remarquer, monsieur le ministre, combien, avec la faible part des ressources fiscales qui leur est réservée — 20 p. 100 — nos communes feront demain triste figure si rien n'est changé, dans une Europe où, en général, les collectivités locales sont infiniment mieux traitées. Je dis cela pour souligner également qu'à l'échelle européenne une nécessaire harmonisation au plan communal doit guider notre réflexion.

J'en viens maintenant à ce qui est pour beaucoup d'entre nous une seconde préoccupation. Elle concerne nos personnels communaux, et plus particulièrement nos secrétaires généraux de mairie. Ils sont le plus souvent pour nous des collaborateurs compétents et des exécutants fidèles de la politique définie et décidée par les conseils municipaux.

Les élections municipales de mars 1977 ont été, en ce qui concerne la précarité de leur situation et son état d'inadaptation, un révélateur.

La politisation brutale de certaines gestions municipales a placé certains d'entre eux dans une situation telle qu'il leur est devenu impossible d'exercer normalement leurs fonctions. Des situations très difficiles et douloureuses se sont ainsi créées pour certains fonctionnaires communaux après des années de bons et loyaux services.

Pour d'autres, les délégations des maires, aboutissant pratiquement à faire d'élus de véritables chefs de service, ont fait naître une association de la politique et de la gestion dont les conséquences sont soit une politisation des professionnels, soit la création d'une situation de fait qui n'est plus tenable pour les intéressés. Ni la démocratie, ni la clarté, ni une bonne gestion n'y ont gagné, à mon sens. La confusion, en revanche, et un certain climat de défiance y ont trouvé leur compte.

A la lumière de ces faits, monsieur le ministre, il apparaît à l'évidence qu'au projet général de réforme doit être associé un projet de réforme du statut du personnel communal d'encadrement administratif.

La réforme de ce statut aurait pu se réaliser ces dernières années sans grande difficulté, dans le calme des esprits et en dehors de toute préoccupation, pression ou passion politiques. Il est regrettable de ne pas l'avoir envisagée, car il va falloir la faire maintenant à chaud, alors que l'on constate dans nombre de communes — qu'il s'agisse de grandes villes, de villes moyennes, ou même de très petites cités — une situation de crise.

Je ne suis pas certain que, sur ce point, tous les élus aient une claire conscience du problème. Je ne suis pas certain davantage qu'ils mesurent bien tous les dangers d'une telle situation. Je suis convaincu, en revanche, qu'à défaut de prendre les mesures qui s'imposent, le risque de voir l'autonomie locale s'amenuiser grandit, en même temps que se précise ou se profile à l'horizon une reprise en main par l'Etat des principaux secteurs de l'administration locale.

Je le dis pour l'Etat comme je le dis pour les collectivités locales : ce serait là une aventure dont ni l'un ni les autres ne peuvent deviner l'issue. Ce serait, à coup sûr, pour les administrés et les populations concernées, la perte certaine de tous les avantages de la démocratie locale, laquelle suppose, il ne faut pas l'oublier, des devoirs d'objectivité, de probité et de tolérance.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, cette seconde préoccupation, qui concerne le devenir et le statut de nos personnels communaux et que nous ne saurions dissocier de l'ensemble du problème, nous apparaît comme essentielle et capitale.

Je demande donc, avec de nombreux élus locaux, qu'elle ne soit pas absente de votre projet de loi-cadre. Je préférerais d'ailleurs, pour ma part, un projet de loi organique à un projet de loi-cadre. Assorti d'un calendrier qui situerait les étapes de la réforme il nous apporterait plus de précisions et davantage de garanties.

Vous ayant fait part de ces deux préoccupations de base, auxquelles mes collègues du Sénat en ont associé ou en associeront d'autres, tout en ayant le sentiment de vous avoir rappelé une part de notre vérité, j'ai conscience, monsieur le ministre, que vous vous trouvez confronté, dans ce domaine, à une tâche difficile, complexe et dans laquelle ni les oppositions ni les obstacles ne vous manqueront.

Je sais aussi que le temps passé ou le temps perdu n'a fait que compliquer davantage les choses.

Je n'ignore pas non plus que cette réforme tant demandée, tant attendue, ne va pas pour l'Etat sans un certain nombre de révisions, dont certaines seront douloureuses.

Mais, monsieur le ministre, le chef du Gouvernement a été conduit à dire aux Français la vérité sur la situation de notre pays et sur la teneur et les objectifs de sa politique. En lui renouvelant leur confiance en mars-dernier, les Français lui ont donné la preuve qu'ils l'avaient entendu, même si la vérité n'était pas toujours facile et agréable à entendre.

Souffrez qu'à leur tour, avec respect mais avec fermeté, les collectivités locales de notre pays, dont le rôle et les responsabilités sont considérables, vous fassent connaître leur vérité.

Elles attendent de vous, monsieur le ministre, et du Gouvernement une réforme de fond qu'elles ne sauraient confondre avec les réparations improvisées ou occasionnelles d'un ouvrage qui ne tient plus.

Je ne crois pas que la politique économique et sociale du Gouvernement, qu'une large majorité de cette assemblée soutient, puisse être conduite à bonne fin sans que soit entreprise parallèlement et conduite à son terme logique une politique de justice et d'équité à l'égard des collectivités locales.

J'espère que les conseillers qui vous entourent et qui ont, au premier chef, le souci de l'Etat, souci que nous ne contestons pas, en sont, comme vous-même, pleinement convaincus. S'il en est bien ainsi, tous les concours seront alors réunis pour entrer dans ce que j'appellerai la « phase concrète et décisive de l'action ».

Le président du conseil général qui s'adresse à vous ce soir et qui se trouve confronté aux dures réalités quotidiennes que sont les besoins en matière d'équipement d'une population de près de 900 000 habitants, qui doit, de plus, monsieur le ministre, concilier les exigences et les impératifs d'une ville nouvelle, que nous n'avons pas voulue et qui nous a été imposée, avec les exigences et les impératifs du reste de son département, dans un imbroglio parfois inextricable qui ne fait même plus les délices de certains technocrates, vous le demande avec une particulière insistance.

Il pense également qu'il faut maintenant pour nos départements dépasser largement le cadre des décrets de 1970, qui élargissaient un peu leurs compétences.

Le président de l'union des maires de son département, qui, au cours du congrès départemental de son association, a entendu hier, 19 juin, les doléances de ses collègues maires, qu'ils soient les élus d'un secteur urbain ou les élus d'un secteur rural, doléances souvent justifiées et qui appellent une réforme profonde et concrète, le sollicite avec la même conviction.

Puis-je me permettre de vous rappeler également qu'en raison même de leur spécificité les départements et territoires d'outre-mer ne peuvent en aucun cas être absents de la réforme qui, bien entendu, devra tenir compte de leur situation et de leurs particularités ?

Votre illustre prédécesseur, que je citais au début de mon intervention, n'a, hélas ! pas tenu sa promesse à l'égard des collectivités locales. Ses nombreux successeurs, toutes opinions politiques confondues — même si certaines améliorations concrètes et valables ont été obtenues, améliorations que communes et départements ont appréciées, je le répète ici par souci d'objectivité — ses nombreux successeurs, dis-je, ne les ont pas davantage tenues depuis soixante et un ans — non pas depuis vingt ou quarante ans, mais depuis soixante et un ans !

Il ne convient donc pas de faire aujourd'hui de procès d'intention à qui que ce soit en la matière. Vous nous honoreriez toutefois, monsieur le ministre, ainsi que votre gouvernement, en déposant à l'automne devant la Haute assemblée — primum que les sénateurs apprécient, vous devez le savoir — votre proposition de loi-cadre, de vous engager véritablement et solennellement par ce geste à entreprendre et à conduire à son terme une réelle et profonde réforme des finances et des collectivités locales.

Je suis de ceux qui veulent croire qu'au nom du Gouvernement vous le ferez, car les choses ne souffrent plus d'attendre et nous sommes à l'heure de la vérité.

Non seulement vous aurez ainsi tenu la promesse faite par votre célèbre et lointain prédécesseur, mais votre renommée sera bien plus grande et bien différente de la sienne. Vous aurez alors droit, ainsi que M. le Premier ministre, de la part de tous ceux qui sont aujourd'hui sceptiques ou préoccupés, à « l'Eloge des Pères », tel qu'il est formulé dans l'*Ecclésiaste*, et qui dit en son verset final :

- « Que leur nom vive d'âge en âge,
- « Que les peuples célèbrent leur sagesse
- « Et que l'assemblée chante leur louange. »

(Applaudissements à droite, au centre et sur les travées de l'U. C. D. P.)

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

M. Michel Giraud. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, notre débat d'aujourd'hui est donc un commencement de réponse à une bien longue attente. A la longue attente des 460 000 élus locaux qui représentent les 36 400 communes de France. S'il est incontestable que les gouvernements successifs de la V^e République ont apporté un certain nombre d'améliorations partielles au sort des collectivités locales, en fait, aucune réforme fondamentale n'est intervenue depuis la grande charte municipale de 1884 dont il convient toutefois de respecter l'esprit : c'est bien la commune qui est et qui doit demeurer la cellule de base de notre société.

Mais jusqu'à présent, son statut est resté à l'écart du mouvement général de modernisation qui a touché les autres cellules de la vie de la nation. Un corps de doctrine et un ensemble de lois ont assuré l'évolution du statut de la famille et de l'entreprise et facilité leur insertion dans le monde moderne. Rien de tel ne s'est produit pour les communes qui

s'efforcent de vivre aujourd'hui dans un carcan figé par des textes vieillissés, dépassés, alors qu'elles constituent le cadre principal de l'exercice d'une démocratie qui se veut vivante.

Il ne peut, en effet, y avoir de démocratie solide et durable au plan de la Nation si celle-ci ne s'enracine pas au plan de la vie locale et quotidienne. La démocratie est très directement liée à l'exercice des libertés et des responsabilités locales. L'histoire mondiale fournit cent preuves et contre-preuves de cette vérité. Ainsi, vous approuvons-nous pleinement, monsieur le ministre, de nous proposer une œuvre de réforme, à nos yeux, essentielle.

Mais à quelles conditions la réforme atteindra-t-elle ses objectifs ? Je distinguerai celles qui tiennent à son contenu et celles qui sont liées à sa mise en œuvre.

Pour réussir, c'est-à-dire pour répondre aux espérances, la réforme doit d'abord être globale. Evidente, pense beaucoup. Il s'agit là, pourtant, d'une des conditions les plus difficiles à remplir. Tout doit être simultanément repensé : les libertés, les responsabilités, les tutelles, les moyens financiers et humains à l'échelon de la commune tout autant qu'à celui des départements.

Ajouterai-je, monsieur le ministre, qu'il m'apparaît opportun que le Gouvernement, poussant jusqu'au bout la logique de sa volonté de décentralisation, se soucie de préciser également la mission et les moyens qui pourraient être utilement réservés aux établissements publics régionaux en matière d'aménagement du territoire, d'animation économique et d'emploi ? Il s'agit là d'une harmonisation indispensable.

En ce qui concerne les communes, la réforme doit répondre à l'immense variété de leurs besoins. Leur dispersion est telle qu'il n'y a rien de semblable entre les problèmes d'une petite collectivité rurale dont le budget est de l'ordre de quelques centaines de milliers de francs et une grande métropole régionale, véritable entreprise, dont le budget dépasse 500 millions de francs. Face à de tels contrastes, il faudra imaginer des solutions adaptées, faute de quoi nous remplacerons certaines rigidités par d'autres rigidités. Sur ce point, je souhaite que le Gouvernement évite les écueils auxquels n'a pas échappé le questionnaire qui posait à tous les maires, sans distinction, les mêmes questions.

La réforme ne devra pas non plus traiter exclusivement tel ou tel aspect de la vie locale, car tous les problèmes sont liés. Il serait vain d'alléger ou de supprimer les tutelles sans préciser les responsabilités, vain d'accroître les compétences sans accroître les moyens, vain de considérer que moyens financiers et moyens humains ne sont pas liés.

La réforme réussira à condition que les compétences soient clairement définies et réparties entre l'Etat, les régions, les départements et les communes et je souscris pleinement aux propos que vient de tenir mon collègue et ami M. Pierre Salvi.

Actuellement, la situation est des plus confuse, car elle résulte de l'évolution d'un siècle d'interventionnisme croissant de l'Etat et d'une accumulation de textes souvent incohérents entre eux, parfois contradictoires.

Ainsi, l'Etat, qui devrait assurer seul la charge des grands services publics nationaux tels que l'éducation, la justice, la police, les postes, n'hésite pas à en imposer une partie aux collectivités locales. Est-il normal qu'un département supporte les frais de construction d'un tribunal ; une commune les indemnités de logement des instituteurs, fonctionnaires de l'Etat ? Les contingents imposés aux collectivités locales sont de plus en plus insupportables, parfois même, du fait de leur répartition discriminatoire, totalement injustes.

Pour faire cesser ces chevauchements de compétences et de charges, il est indispensable que la réforme fixe définitivement des principes simples : d'une part, la charge doit être assurée par l'institution qui exerce la responsabilité, selon l'axiome « qui commande, paye » ; d'autre part, tout ce qui peut être raisonnablement délégué à un échelon de décision décentralisé doit l'être, à condition, bien entendu, que les ressources — toutes les ressources nécessaires — soient transférées en même temps que les charges.

Certes, il est normal de réserver à l'Etat non seulement la responsabilité et la charge des grands services publics, mais aussi, en étroite concertation avec les régions qui doivent être régulièrement consultées sur les projets qui touchent leurs sites naturels ou leur structure économique, la conception et la réalisation des grands équipements.

En revanche, si nous voulons favoriser un aménagement cohérent du cadre et des conditions de vie de nos concitoyens, éviter qu'ils aient à se mouvoir, un jour, dans une société absurde parce que trop uniforme, ce sont les communes qui doivent être responsables de la délivrance des permis de construire, de l'urbanisme, de la politique foncière, du logement.

Ainsi, lorsqu'il s'agit de délivrer un permis de construire, l'autonomie de décision du maire est toute théorique, puisqu'il est lié par l'avis contraignant de la direction départementale de l'équipement. Nous demandons, notamment, que la possibilité d'instruire les permis de construire, accordée depuis le décret du 10 juillet 1973 aux communes de plus de 50 000 habitants disposant d'un plan d'occupation des sols publié ou approuvé, soit étendue dans les mêmes conditions aux 767 communes de plus de 10 000 habitants. Bien sûr, cela posera le problème des moyens techniques. Quant aux petites communes — la grande majorité — elles pourraient continuer de confier l'instruction des permis de construire à la direction départementale de l'équipement, mais l'autorisation de construire ou le rejet de la demande seraient délivrés par le maire, au nom de la commune, et non pas au nom de l'Etat.

M. Joseph Raybaud. Très bien !

M. Michel Giraud. Une décentralisation analogue s'impose en matière d'urbanisme. Toutes les communes — je dis bien « toutes les communes » — doivent pouvoir se doter d'un plan d'occupation des sols conçu et décidé par elles.

Une politique foncière maîtrisée constituant la première condition de réussite d'un urbanisme volontaire, nous préconisons un accroissement des possibilités et des moyens des communes dans le domaine foncier. Loin de moi toute idée de municipalisation des sols. En revanche, il est souhaitable d'organiser, à l'échelon communal, une plus large publicité du marché des terrains à bâtir, afin d'assurer une meilleure confrontation entre l'offre et la demande et d'éviter les effets spéculatifs que favorisent le secret et l'absence de transparence du marché. Les dispositions prévues dans le cadre des zones d'intervention foncière, pour intéressantes qu'elles soient, ne sont pas suffisantes, puisque le droit de préemption s'exerce lorsque la transaction est déjà engagée. En outre, les communes devraient pouvoir taxer, non pas tant la construction, mais bien la rétention des terrains. Cette imposition pourrait être inversement proportionnelle au pourcentage d'utilisation des terrains prévu par le coefficient d'occupation des sols. Elle aurait le double avantage de ne pas léser les propriétaires de terrains normalement utilisés et d'inciter les autres à les céder plutôt que de supporter, chaque année, cette taxe.

En matière de logement, notamment de logement social, les collectivités locales devraient être plus étroitement associées à la programmation des aides publiques. Elles devraient pouvoir chiffrer leurs besoins.

Cette décentralisation de programmation serait la suite normale du nouveau régime de financement de l'aide au logement institué par la loi du 3 janvier 1977. Les collectivités locales devraient aussi pouvoir contrôler le bon impact des aides de l'Etat. A cet effet, leur participation à la gestion des organismes sociaux, notamment des offices publics d'H. L. M., doit être renforcée.

Un autre domaine — celui de l'environnement et de l'animation économique — ne peut pas échapper à la réforme. La vie économique est désormais trop imbriquée à la vie locale, la situation de l'emploi préoccupe trop les élus locaux, tant au plan social qu'au plan budgétaire, pour ne pas justifier un certain nombre de mesures fondamentales. Or, actuellement, les élus locaux n'ont aucune responsabilité vis-à-vis des entreprises et ne peuvent agir que par l'aménagement de zones d'activités ou, le cas échéant, la création d'usines-relais. Mais faut-il aller plus loin dans le cadre de la collectivité locale ? Constitue-t-elle le bon échelon d'intervention ? N'est-ce pas plutôt à l'échelon régional, comme le propose notre collègue M. Marcel Lucotte, qu'il faut mettre en place les moyens d'analyse, de prévention, d'incitation ou d'assistance ? Pour ma part, je le pense profondément, et c'est là une des raisons essentielles qui justifie mon invitation pressante à préciser les responsabilités de la région en matière d'animation économique et d'emploi.

D'ailleurs, M. le Président de la République ne précisait-il pas dans son discours de Dijon, le 24 novembre 1975, que le rôle de l'institution régionale est « d'assurer la coordination de notre développement économique, tâche essentielle que ne saurait remplir à sa place ni la commune trop ramassée sur elle-même, ni le département trop étroit par rapport aux grandes zones de production et d'échanges, ni, sauf pour les décisions majeures, l'Etat, trop lointain, voire trop parisien ».

M. Jean Nayrou. Très bien !

M. Michel Giraud. De même, la commune constitue un cadre trop restreint pour assurer le bon fonctionnement de certains services qui trouvent au niveau du département leur efficacité la plus grande. Il en est notamment ainsi de certains secteurs comme l'action sanitaire et sociale ou la protection civile qui

doivent être utilement regroupés dans le cadre des compétences départementales et du budget départemental, sous l'autorité du conseil général.

Les compétences étant bien définies et bien réparties, les problèmes de tutelle, particulièrement de tutelle technique, seront beaucoup plus faciles à régler : en effet, ils tiennent moins aux textes — sauf en ce qui concerne les normes qui devront être ou supprimées ou allégées — qu'à l'état d'esprit des administrations, au demeurant conviendrait de se libérer de leur interventionnisme tracassier et assujettissant par une bonne définition préalable du « qui fait quoi ? ».

La réforme réussira à condition que les moyens soient adaptés aux compétences.

Je ne m'étendrai pas sur les moyens financiers développés par mon collègue et ami M. Marcel Fortier. Je soulignerai simplement que l'objectif — il est hardi, mais justifié, si l'on veut une réforme profonde et durable — est de doter enfin les communes et les départements de ressources réservées, renouvelées, évolutives, afin de faire cesser l'état de sujétion dans lequel ils se trouvent. Sachons en outre que, en sus du remboursement total et rapide de la T. V. A. sur les équipements, en sus d'une assez large globalisation des dotations assorties des possibilités d'emprunt également globalisées, le transfert d'une fraction d'impôt d'Etat à fort rendement et lié à l'activité économique — impôt sur le revenu ou T. V. A. — devra être organisé au bénéfice des collectivités locales qui réalisent près de la moitié des investissements publics.

Sachons aussi qu'il faudra bien déplafonner les ressources fiscales des établissements publics régionaux de province, si l'on ne veut pas arbitrairement limiter leur capacité d'investissement, essentielle aujourd'hui puisqu'elle représente dans certains domaines, les travaux publics notamment, une part non négligeable de la capacité d'investissement de la nation.

En ce qui concerne les moyens humains, la mise en place d'un véritable statut, non seulement du maire, mais de l'élu local devient indispensable, en particulier pour faciliter l'accès des fonctions électives locales aux salariés. Le premier postulat d'une véritable démocratie locale n'est-il pas que toute citoyenne, tout citoyen doit pouvoir exercer un mandat local ? Au nom du groupe R. P. R., j'ai déposé une proposition de loi tendant à la refonte du statut de l'élu local. Le groupe de travail, présidé par notre collègue M. Roger Boileau, a bien voulu en retenir les suggestions essentielles : crédits d'heures, indemnités de compensation, garantie de l'emploi. La commission des lois a eu le mérite de préparer, à partir des diverses propositions traitant du statut de l'élu local, un texte de synthèse voté à l'unanimité et qui mérite, par conséquent, d'être pris en compte par le Gouvernement.

Vous avez bien voulu nous dire, monsieur le ministre, que telle était votre intention ; je vous en sais gré.

Le statut du personnel communal doit, par ailleurs, être revalorisé et la fonction publique communale, qui ne saurait être considérée comme mineure par rapport à la fonction publique d'Etat, offrir de véritables carrières aux jeunes, ce qui implique que soient fondamentalement revues les conditions de recrutement, de formation et de promotion. En outre — je rejoins là également notre collègue M. Salvi — la neutralité de service public qui incombe aux agents communaux doit être protégée et renforcée. Il n'est, en effet, pas acceptable que ceux-ci aient à souffrir des modifications politiques qui peuvent intervenir au sein des conseils municipaux.

M. Raymond Courrière. Et inversement !

M. Michel Giraud. Le problème général des moyens mis à la disposition des élus locaux pose celui de leur cadre d'intervention. Nous sommes, quant à nous, très partisans de favoriser une coopération intercommunale souple et incitative qui respecte l'intégrité et l'autonomie communales et qui s'appuie sur les formules de coopération existantes, en particulier sur les syndicats intercommunaux à vocation multiple, qui ont largement fait leurs preuves, puisque actuellement une commune sur deux adhère à un Sivom.

Les syndicats permettent, en effet, aux communes de multiplier leurs efforts pour réaliser des investissements et gérer des services. Il paraît opportun de les développer, quitte à adapter leurs structures, leurs règles de fonctionnement et leurs moyens en vue d'une plus grande efficacité. Quant à leurs pouvoirs, ils doivent être ceux que leur délèguent les communes partenaires.

Je viens d'évoquer les conditions de réussite de la réforme qui tiennent à son contenu. Mais, en admettant celles-ci réunies, quelles sont celles qui tiennent à sa mise en œuvre ?

Pour ma part, j'en vois trois, essentielles, qui engagent chacun de ses acteurs principaux : les élus locaux, le Gouvernement et le législateur.

Les élus locaux doivent être prêts à jouer complètement le jeu de la réforme, en sachant qu'elle n'entraînera pas obligatoirement leur confort. Il ne s'agira plus, pour eux, de revendiquer des attributions, mais de supporter pleinement les conséquences de celles qu'ils auront obtenues. Il ne sera plus question de se retrancher derrière telle administration ou les services de l'Etat pour justifier une décision mal acceptée des citoyens, plus question de ne pas signer les permis de construire refusés, plus question de ne pas assortir la politique locale que l'on décide des moyens qu'elle appelle.

Bien entendu, l'accroissement des responsabilités des élus locaux devra comporter son corollaire au plan de leur protection juridique. La responsabilité des élus locaux est actuellement très complexe puisque maires et adjoints relèvent de trois régimes différents selon qu'ils agissent en tant qu'exécutif des délibérations du conseil municipal, en tant qu'officiers d'état civil ou de police judiciaire et, selon les aspects de leur tâche, ils ont à connaître de multiples dispositions. N'est-il pas possible, monsieur le ministre, puisque cela est souhaitable, d'aboutir à un régime unique de protection juridique plus cohérent, qui garantisse l'élu local contre les aléas et les risques que présente son mandat ?

Bien entendu, également, l'accroissement des responsabilités des collectivités locales justifie l'unité de commandement et la cohérence dans l'action des conseils municipaux, ce qui pose le problème de l'opportunité de l'éventuel retour à un système électoral à la proportionnelle dont on a pu constater les effets, souvent critiquables — et souvent critiqués — avant l'instauration du scrutin majoritaire dans nos communes. Ne serait-ce pas plutôt vers un sensible abaissement du seuil actuellement retenu pour la sectorisation qu'il faudrait s'orienter si l'on veut assurer — c'est à la fois logique et souhaitable — une meilleure représentativité sociale de toute la commune au sein des conseils municipaux sans prendre le risque de paralyser la gestion des affaires locales ?

Aucune exclusive ne doit, par ailleurs, limiter le choix des citoyens qui sont à même d'apprécier la disponibilité et la capacité de ceux d'entre eux qui se présentent à leurs suffrages.

L'Etat, quant à lui, devra faire preuve non seulement de toute sa volonté, mais aussi et surtout de toute son autorité pour appliquer la réforme. Or, les interférences ministérielles et administratives sont multiples. Aussi est-il indispensable que le ministre chargé de sa mise en œuvre puisse disposer d'une autorité de coordination sur l'ensemble des départements ministériels concernés, ce qui suppose une délégation spéciale et formelle du Premier ministre lui-même.

Enfin, pour que la réforme réussisse, il s'agit de ne pas s'arrêter aux principes généraux d'une loi-cadre. Très vite, celle-ci devra être accompagnée des lois et décrets qui permettront de modifier concrètement la réalité. Nous demandons, monsieur le ministre, que le Gouvernement fasse preuve de célérité dans la préparation des textes législatifs d'accompagnement qu'il soumettra au Parlement et que, sur le plan réglementaire, il prenne, sans tarder, tous les décrets d'application qui s'avéreront nécessaires.

Mes chers collègues, si toutes ces conditions sont réunies, si le contenu de la réforme est global et cohérent, si sa mise en œuvre est rapide et efficace, alors les collectivités locales trouveront la réponse aux grandes espérances qu'elles ont conçues depuis plusieurs décennies ; alors, nos institutions locales correspondront mieux aux besoins d'un grand pays moderne attaché à ses libertés et soucieux de garantir sa démocratie en l'enracinant dans le quotidien.

Un tel objectif justifie, monsieur le président, que le Sénat y apporte sa contribution avec détermination. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, le groupe du rassemblement pour la République, auquel j'appartiens et au nom duquel j'interviens, n'y manquera pas. *(Applaudissements sur les travées de l'U.C.D.P. et à droite ainsi que sur certaines travées de l'U.C.D.P.)*

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

M. Raymond Bourguin. Monsieur le ministre, mes chers collègues, on ne citera certainement jamais assez Alexis de Tocqueville, qui a été le théoricien de la démocratie locale, c'est-à-dire de l'école de civisme, de l'école des citoyens qui, dans leur vote, peuvent mesurer directement et immédiatement les conséquences de leurs choix municipaux.

Ecole de civisme, c'est également une école de cohésion nationale, car c'est dans la gestion des collectivités locales que les hommes peuvent le plus facilement se rapprocher les uns des

autres, se rendre compte que les clivages idéologiques n'ont pas de sens au contact des réalités. Par conséquent, c'est un facteur d'unité nationale.

Cette démocratie locale — vous l'avez dit tout à l'heure, monsieur le ministre — impose le respect de trois principes : un principe de liberté, un principe de clarté dans la définition des responsabilités et un principe d'efficacité.

Mais cette efficacité elle-même est subordonnée à deux exigences.

La première exigence est de respecter la nature. Notre pays contient 36 000 communes qui correspondent encore à peu près aux 36 000 paroisses de l'ancienne France. Elles sont les racines naturelles de notre nation. Ce serait une grave erreur, je le crois, que de vouloir les faire disparaître, de ne pas respecter leur originalité et leur ancienneté.

S'il est nécessaire de respecter nos 36 000 communes, il est aussi vrai que celles-ci sont dispersées, disparates, de dimensions diverses et ne se prêtent pas à l'aménagement convenable de leurs territoires dans l'isolement.

Il convient donc de les regrouper en des unités plus grandes. Deux solutions sont actuellement offertes au choix des Français. Se trouvent confrontés, d'une part, les partisans de la région et, d'autre part, ceux, dont je suis, du département.

La région me paraît comporter des dangers véritables pour notre pays. La régionalisation de la France aboutirait, selon une revendication qui a été souvent formulée, à l'élection d'assemblées régionales au suffrage universel. Ce système serait de nature à compromettre l'unité de la nation. Les assemblées élues au suffrage universel ont toujours eu et auront toujours la tentation permanente de se transformer en véritables assemblées constituantes.

En revanche, le département ne présente pas ce danger. Il a, comme la commune, la particularité d'être enraciné dans l'histoire de France. Il existe depuis près de 200 ans et nombreux sont ceux qui, en fait, ont pris la suite des généralités de l'Ancien Régime. Le département apparaît comme une véritable « communauté de communes ».

Georges Pompidou, dans un discours prononcé à Lyon en octobre 1970, avait déjà ouvert cette perspective. Il faisait d'ailleurs remarquer que, pour certaines opérations qui dépassent la surface du département, des groupements de départements sont concevables, qui peuvent porter le titre actuel de « région » sans cependant avoir la personnalité juridique, sans s'interposer entre l'Etat et le département.

Toutefois, il n'est pas d'autonomie de gestion sans moyens financiers autonomes. Pour donner au département un rôle accru, il convient de confier ces moyens aux élus locaux. Ce débat est ancien dans notre pays puisqu'il a déjà été tranché par la constitution de 1946. Celle-ci avait prévu un véritable échange de pouvoirs entre le préfet et le conseil général. C'est-à-dire que le préfet, dans notre système, est le dépositaire des pouvoirs de la République — il assure l'ordre public, il exerce les pouvoirs de police — mais il est en même temps administrateur et animateur économique.

Ces deux fonctions, en réalité, ne sont pas compatibles. Elles sont de nature différente.

Il serait logique de confier au conseil général et, plus personnellement, à son président les pouvoirs d'animation et d'administration économique, le préfet, naturellement, restant en place avec le pouvoir de contrôle, garant de la régularité, de l'honnêteté et de la légalité des mesures prises. Bien entendu, les pouvoirs de police ne peuvent rester qu'entre ses mains. Car les mesures de décentralisation ne doivent jamais toucher la police. L'exemple des Etats-Unis prouve qu'une police décentralisée risque des phénomènes de corruption.

Le préfet contrôlant au nom de l'Etat, le président du conseil général animant et administrant l'économie départementale, cela me paraît être la solution convenable au problème de l'aménagement du territoire sur des surfaces assez grandes et au problème de l'autonomie des collectivités locales. Bien entendu, l'autonomie, la liberté n'ont aucune signification pour les collectivités locales, si celles-ci n'ont pas de moyens. De quels moyens s'agit-il ? Sur le plan fiscal, il faut, à mon avis, faire preuve d'imagination. Il existe des impôts locaux. Les départements ont besoin de ressources propres votées par les élus locaux, dont la gestion est soumise au jugement direct des citoyens et périodiquement sanctionnée par leur réélection ou leur non-réélection.

Le principe de l'unité du budget public n'est, en aucune façon, contraire à la création de véritables centimes additionnels aux impôts d'Etat, dont le vote pourrait être confié à l'assemblée départementale. Il s'agit de l'impôt personnel sur le revenu, de la T. V. A. Je pense en particulier à la possibilité d'instituer des centimes additionnels à la taxe sur l'essence.

Nous pourrions réaliser une expérience dans la région d'Ile-de-France. Pour le financement d'un système autoroutier adapté au monde futur, un débat s'est engagé entre les représentants de cette région sur le financement de ces travaux par le péage ou par une éventuelle taxe additionnelle sur l'essence.

Jusqu'à présent, certains préjugés font penser que de tels centimes additionnels aux impôts de l'Etat porteraient atteinte à l'unité du budget. Je ne vois pas la justification d'une telle inquiétude, car en fait les impôts de l'Etat restent ce qu'ils sont. Comme par le passé, ce seront toujours les administrations fiscales qui percevront l'impôt. Le supplément d'impôt que constitueraient les centimes additionnels et qui reviendrait à la collectivité locale serait voté par les élus locaux sous la sanction des citoyens. Bien entendu, ces moyens financiers devraient tenir compte de la solidarité nationale qui est le fondement même de notre pays.

Notre pays compte des communes riches et des communes pauvres. Il est évident que les communes ou les départements riches ont un avantage qu'il faut compenser, pour que l'inégalité des chances ne s'instaure pas entre les différentes régions de notre pays. Les ressources locales doivent donc être divisées en deux parties. Une partie, résultant de la solidarité nationale, proviendrait d'une enveloppe globale, celle-ci tenant compte des tranches d'âge. Selon la composition de la population, vous n'avez pas les mêmes besoins. Par conséquent, il y a une clé de répartition à définir. Cette enveloppe globale est absolument nécessaire à la liberté des collectivités locales, car le système des subventions au coup par coup établit l'asservissement au pouvoir central.

Bien entendu, il restera que les départements ainsi que les groupements de départements sont et seront en compétition les uns avec les autres. C'est un phénomène que nous pouvons observer à l'étranger. En Suisse notamment, les cantons sont en compétition les uns avec les autres pour attirer les industries. Il en va de même aux Etats-Unis où les Etats américains se disputent les créateurs d'entreprises, donc d'emplois, en faisant, d'une part, des efforts d'aménagement du territoire et, d'autre part, en cherchant à offrir une fiscalité moindre grâce à une bonne gestion. Voilà, je le crois, les principes d'une « démocratie locale développée », mais « exercée sous le contrôle et sous l'autorité de l'Etat ». Ils sont, me semble-t-il, de nature à répondre aux besoins du monde moderne tout en écartant ce qui soit être écarté à tout prix, c'est-à-dire le moindre risque d'atteinte à l'unité nationale et même jusqu'à l'ombre de ce risque. (*Applaudissements à droite et sur les travées du R. P. R.*)

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

M. Louis Perrein. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après tout ce qui vient d'être dit, j'ai peur d'avoir à reprendre en écho les critiques unanimes contre le pouvoir qui nous gouverne depuis vingt ans, même si, ici ou là, se décèlent quelques divergences d'appréciation.

Mais réjouissons-nous d'une telle unanimité apparente. Je dis « apparente » car il est curieux d'entendre ceux qui ont soutenu avec tant de persévérance ce Gouvernement le critiquer aujourd'hui, même si certains d'entre eux, si diserts dans la critique ou la proposition, ont fait partie des cabinets antérieurs.

Nous devrions nous réjouir de cette déclaration du Gouvernement devant le Sénat qui assure la représentation des collectivités locales de la République.

Pourtant, c'est avec scepticisme que nous avons écouté M. le ministre de l'intérieur, car je vous rappelle que la commission prévue par le décret du 30 avril 1968 n'a jamais déposé ses conclusions, que la loi du 21 juillet 1976 portant approbation du VII^e Plan de développement économique et social prévoit déjà une meilleure répartition des compétences.

Aussi, la consultation préalable de notre assemblée, venant après tant de promesses solennelles non tenues, est telle que je m'interroge sur la volonté du Gouvernement de mener à son terme une véritable réforme du statut des collectivités locales.

En outre, nous avons constaté tellement de précautions oratoires et de restrictions dans vos propos, souvent sibyllins, monsieur le ministre, que nous sommes inquiets.

En vérité, monsieur le ministre, toute la question est de savoir si l'Etat centralisateur est enfin décidé à abandonner aux départements et aux communes la plus grande partie des pouvoirs qu'il s'est arrogés, le plus souvent indûment, comme vous l'avez dit vous-même.

Même si cette volonté se concrétise dans une loi de programme, elle ne saurait être parfaite sans un transfert suffisamment important de moyens financiers. Il ne saurait y avoir de véritable responsabilité sans une fiscalité locale moderne, équitable, évolutive avec le produit national.

Les communes dont la situation financière est particulièrement critique ne pourront d'ailleurs pas se satisfaire d'un texte législatif qui ne prévoirait pas, à la fois, un plan précis de courte durée et des mesures immédiates.

La déception des maires serait grande si la loi de programme promise n'était qu'un moyen dilatoire nouveau pour reporter à plus tard les solutions attendues impatiemment.

Mes chers collègues, nous nous souvenons encore des engagements solennels du président Pompidou. Nous avons en mémoire le programme de Provins et, tout récemment, le programme de Blois.

Nous gardons dans nos archives les lettres de M. Giscard d'Estaing, candidat à la présidence de la République. C'est le 3 mai 1974 qu'il écrivait déjà, à propos des équipements des communes : « La part de l'autofinancement disponible ne cesse de décroître... ; le financement n'a pu être assuré qu'en faisant appel aux réserves constituées antérieurement, situation qui ne saurait se prolonger longtemps sans risques graves. »

La situation, hélas ! s'est prolongée et, en quatre ans, rien n'a été fait pour assurer un financement correct des investissements et pour reconstituer les réserves des collectivités locales.

En francs constants, le taux de variation d'autofinancement a même diminué de 9,2 p. 100 entre 1972 et 1976.

Dans nos départements, nous connaissons la situation dramatique de communes qui ne peuvent plus utiliser les subventions acquises faute de pouvoir financer la part restant à leur charge.

M. Jean Nayrou. Exact !

M. Raymond Courrière. C'est vrai !

M. Louis Perrein. M. Giscard d'Estaing avait pris, en 1974, un autre engagement important, celui « d'un transfert des ressources en direction des collectivités locales, le rythme de progression de leurs moyens financiers devant être au moins égal à celui des ressources de l'Etat ».

Or, depuis, c'est l'inverse, mes chers collègues, qui s'est produit. D'après les statistiques officielles, la fiscalité des communes dans la collecte générale de l'impôt, représentait, en 1976, 15,07 p. 100 des impôts perçus par l'Etat contre seulement 13,66 p. 100 en 1972. Cela provient, direz-vous, uniquement du jeu d'une progression de 88 p. 100 de la fiscalité locale, alors que la ponction fiscale de l'Etat n'augmentait que de 70 p. 100, selon l'I.N.S.E.E. C'est ainsi que l'on constate une très forte progression de l'impôt sur les ménages. La taxe d'habitation a augmenté de 92,7 p. 100 entre 1972 et 1976. Cette progression, nous le savons bien, s'est poursuivie, hélas ! en 1977 et 1978.

En vue des élections législatives dernières, le Président de la République a prononcé, le 18 janvier 1978, une allocution devant les maires invités à l'Élysée.

En se référant au rapport de M. Aubert, président de la commission de dépouillement des réponses des maires au questionnaire en vue d'une réforme des collectivités locales qui leur permette d'assurer et de développer pleinement les responsabilités qui sont les leurs, le Président de la République, évoquant à nouveau les moyens financiers des communes, promettait d'étudier : « l'institution d'un minimum de recettes pour les communes les plus défavorisées, la globalisation progressive des aides de l'Etat, un grand impôt évolutif, l'amélioration des impôts locaux, notamment de la taxe d'habitation ».

Simple propos à usage électoral ? Ou bien volonté d'aborder, en vue de les résoudre, les problèmes des collectivités locales ? L'avenir immédiat nous le dira.

Dans ses propos, M. le Président de la République oubliait — mais est-ce bien involontaire ? — de parler du rapport Guichard, fraîchement édité et déjà si contesté. Ce rapport Guichard est pourtant en bien des points un véritable réquisitoire contre l'Etat.

Il dit notamment : « Les communes sont devenues, en réalité, des agents chargés d'appliquer les politiques ministérielles et de pourvoir à des équipements collectifs ou de gérer des services publics, pour le compte de l'Etat sans pouvoir envisager de politiques réellement autonomes ».

On ne put être plus clair. L'Etat a envahi tous les domaines. Le mal est profond. Le soixantième congrès des maires de France, en 1977, réclamait un allègement de la tutelle, comme il le fait en vain depuis de nombreuses années.

Depuis vingt ans, on parle de décentralisation et de réformes des finances locales. Mais il ne se passe rien.

Ce n'est pourtant pas un hasard. C'est comme si l'action locale était trop importante aux yeux de l'Etat pour être laissée aux élus locaux.

C'est l'administration qui décrète l'architecture des écoles et des collèges, au risque souvent de défigurer irrémédiablement un site, un quartier, une perspective architecturale.

C'est l'administration qui décide de la nécessité d'une crèche, d'un centre de protection maternelle et infantile, d'une école maternelle, etc.

Les communes subissent sans avoir les moyens de réagir. Et ce centralisme excessif s'appuie sur la centralisation financière.

Tout vient de Paris, les subventions apparemment déconcentrées, mon cher collègue Giraud, ne découlent que d'une volonté ministérielle et, vous le savez bien, les emprunts les plus importants sont distribués par la caisse des dépôts et consignations.

Est-il si compliqué, monsieur le ministre, de globaliser annuellement les emprunts ? Serait-il si onéreux pour l'Etat d'en allonger la durée, d'alléger les taux d'intérêt ? Pourquoi obliger les collectivités locales, en particulier, à garantir des emprunts pour des offices, des sociétés d'H.L.M. ou des centres hospitaliers, souvent au-delà de leurs possibilités ? Tout concourt, en réalité, à spolier les collectivités locales d'un véritable pouvoir de décision.

L'Etat s'est largement servi, jusqu'à en abuser, de son pouvoir de tout régenter. Pourtant, il aurait pu user libéralement de ce pouvoir que lui confèrent des structures héritées de la France jacobine.

C'est ainsi que l'urbanisation qui, par nature, relève des autorités locales, est devenue abusivement affaire de Gouvernement.

C'est bien le pouvoir central qui a voulu la ville moderne faite de tours, ville asservie à l'automobile, coupée en morceaux, inadaptée souvent aux conditions climatiques, ignorant les particularismes architecturaux, déchirant technocratiquement le tissu social.

Le Président de la République avait raison de dénoncer à Orléans, le 18 juillet 1977, les grands ensembles-clapiers.

Mais n'est-ce pas sous la V^e République que cette politique centralisatrice, où l'Etat se mêle de tout, directement ou indirectement, par préfets, trésoriers-payeurs généraux et direction de l'équipement interposés, s'est le plus développée ?

M. Raymond Courrière. Très bien !

M. Louis Perrein. Non pas que je méconnaisse les intentions bonnes, mais souvent pernicieuses dans leur logique, de ceux qui nous gouvernent. Ils sont dans un système et le servent volontiers, assurant ainsi la pérennité des privilèges de classe.

Le système est cohérent. L'exemple des tours-clapiers et des immeubles-murs asservis aux techniques des grues sur rail est éloquent. Tout pour le profit !

S'est-on préoccupé du coût social de ces cités-dortoirs ? On ne parle de qualité de la vie que depuis que les socialistes ont dénoncé ces agglomérations de béton sans âme.

C'est la crise du pétrole — oui, monsieur le ministre, la crise du pétrole ! — qui a ouvert les yeux de l'opinion sur l'énorme gaspillage en énergie consécutif à l'insuffisante isolation thermique, donc phonique, des appartements-clapiers.

Seules les communes ont pris très tôt conscience du coût social de ces monstrueuses erreurs administratives. Il leur a fallu pallier la carence de l'Etat dans tous les domaines de la vie collective, même lorsque l'Etat était signataire de conventions dans les Z.U.P. ou les Z.A.C., conventions qu'il ne respectait d'ailleurs pas !

Ce sont les communes qui ont le plus investi dans les équipements urbains : voirie, services sociaux, éducation, culture, comme le disait tout à l'heure notre collègue M. Blin, dans son rapport.

Non seulement l'Etat transfère les équipements collectifs à la charge des collectivités locales, mais encore, sur ces investissements, il perçoit en T. V. A. souvent plus qu'il n'accorde en subventions !

Pourtant, c'est le 11 juin 1974, devant le 57^e congrès des maires, que M. Poniatowski, ministre de l'intérieur, estimait équitable une subvention globale d'équipement à laquelle serait affectée une partie du montant de la T. V. A. payée par les communes sur leurs équipements.

Il a fallu que le Sénat se fâche pour que soit alimenté le fonds d'équipement des collectivités locales. En 1978, on est encore loin d'atteindre l'objectif fixé par le Gouvernement, qui était de reverser aux communes la totalité des sommes payées par celles-ci au titre de la T. V. A. En vérité, ce que veulent les collectivités locales, c'est l'exonération totale de la T. V. A. sur leurs investissements.

M. André Méric. Très bien !

M. Louis Perrein. Des promesses, monsieur le ministre, ont aussi été faites pour un allègement substantiel des charges assumées par les communes. Nous voudrions qu'elles soient vraiment tenues. Trop souvent, c'est insidieusement que l'Etat reprend d'une main ce qu'il a accordé de l'autre.

Souvenons-nous du transfert de la charge des salaires des directeurs de maisons de jeunes et de la culture par assèchement progressif des crédits alloués au fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation, le Fonjep.

Puis-je également évoquer la duperie que fut le transfert du réseau routier national aux départements ?

Vous rappellerai-je les conditions déplorables, voire scandaleuses, de la nationalisation des C. E. S. ? Encore maintenant, c'est trop souvent que les maires acceptent de prendre à leur charge l'entretien de ces établissements scolaires bien au-delà des obligations de la convention de nationalisation, notamment lorsqu'il s'agit de la sécurité des enfants.

M. Poniatowski avait également promis, dans une note aux maires en date du 18 novembre 1975, de traiter dans les années suivantes — il est vrai qu'il n'avait pas précisé lesquelles — « les problèmes concernant notamment l'aide sociale, les communications et les transports... »

Les charges sociales sont devenues insupportables avec la crise. Les contingents obligatoires sont en progression constante et rapide. En outre, les lenteurs administratives pour régler les dossiers d'indemnisation du chômage créent des situations dramatiques dans les familles les plus modestes. Ce sont les bureaux d'aide sociale, donc les communes, qui viennent en aide à ces familles, comme d'ailleurs à celles qui, dans la région parisienne, sont touchées par la grève des personnels des caisses d'allocations familiales.

Il conviendrait que l'Etat tienne compte des conséquences de la crise économique, du chômage et de l'inflation sur les finances locales. Nos budgets, monsieur le ministre, ont été votés avant les augmentations des services publics et la libération des prix. Ces budgets vont être gravement déséquilibrés par la politique gouvernementale. Et le Président de la République l'a dit lui-même : « Les villes n'ont plus de réserves » pour faire face à ces à-coups conjoncturels, pas plus que pour financer leurs investissements.

Le Gouvernement serait bien inspiré de débloquer quelques crédits spéciaux, soit par le truchement du V.R.T.S. pour assurer aux communes le maintien de leur pouvoir d'achat dès cette année, soit, monsieur le ministre, selon toute formule qu'il vous conviendra de déterminer. Mais je vais y revenir dans un instant.

Nous aurons, en octobre prochain, l'occasion d'étudier le projet de loi-cadre que vous nous avez annoncé et d'y apporter notre contribution. D'ores et déjà, nous vous suggérons de prévoir une pluriannualité des engagements financiers de l'Etat, car il serait trop facile de se retrancher derrière la loi annuelle de finances pour ne pas réaliser, une fois de plus, vos promesses.

Nous veillerons, nous socialistes, à ce que ce ne soit pas encore une loi en trompe-l'œil. Il faut un texte clair, précis, qui non seulement oriente le pays dans la voie rapide de la décentralisation démocratique, mais encore prévoit des moyens financiers et en personnel, ce qui suppose un nouveau statut du personnel communal et un véritable statut des élus, comme y ont insisté plusieurs des collègues qui m'ont précédé.

Il semble, à cet égard, que l'ensemble des sénateurs soit d'accord sur ces promesses, mais nous examinerons à la loupe, monsieur le ministre, vos propositions en ce domaine.

En conclusion, dès cette année, nous croyons qu'il est possible, par des mesures simples, d'alléger la tutelle administrative et, par le dégagement de nouvelles ressources et la suppression des charges indues, de permettre aux communes de passer le cap difficile de l'actuelle détresse de leurs finances.

Pour l'an prochain, notre collègue Blin, au nom du groupe spécialisé de la commission des finances, a exposé quelques-unes des réformes financières simples que vous pouvez d'ores et déjà appliquer. Mais nous sommes inquiets, monsieur le ministre. En effet, selon la presse, vous déposeriez le projet de loi-cadre à l'automne de cette année, la discussion ne viendrait qu'à la session de printemps de 1979 et les premières mesures n'interviendraient qu'en 1980. Les communes peuvent-elles attendre ?

Monsieur le ministre, vous avez déclaré à la délégation des maires des grandes villes que l'augmentation du V.R.T.S., pour permettre aux communes de souffler un peu, était rigoureusement impossible. Je cite la presse. Faut-il que les communes, par une grève administrative, refusent d'assurer les services qu'elles effectuent pour le compte de l'Etat, qu'elles refusent d'inscrire sur leur budget les crédits pour les contingents dits obligatoires ?

Il est regrettable, à cet égard, que le maire de Paris n'ait pas donné l'exemple et ait cru devoir capituler devant l'Etat à propos du contingent de police. S'il avait tenu bon, cela aurait été un exemple pour toutes les communes de France.

Faudra-t-il que l'ensemble des communes lèvent l'étendard de la révolte contre l'Etat avec l'appui des populations, des associations locales et des personnels communaux ?

Les franchises municipales sont à nouveau à l'ordre du jour et nous croyons que le Gouvernement aurait tort de tergiverser, de ruser avec la grogne et la rogne des élus locaux.

Nous souhaitons, monsieur le ministre, que le Gouvernement ait entendu la voix du Sénat, ce Sénat gardien vigilant des libertés communales et de la démocratie locale. (*Applaudissements sur les travées socialistes, communistes et sur quelques travées de la gauche démocratique.*)

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

M. Josy-Auguste Moinet. Monsieur le ministre, j'ai écouté comme tout le Sénat, avec beaucoup d'attention, d'intérêt et je dois le dire d'espérance, le discours que vous avez prononcé cet après-midi devant la Haute assemblée et que vous avez consacré aux problèmes des collectivités locales.

Et puis, en cette heure tardive — je sollicite sur ce point votre indulgence — je me suis pris à rêver, monsieur le ministre, et dans mon rêve j'ai vu se succéder à cette tribune M. le maire de Carnac, suivi de M. le maire de Quimper, venus l'un et l'autre confier au Sénat leur première réaction à la suite du discours du ministre de l'intérieur.

Ma surprise a été grande lorsque j'ai observé que leur première réaction ne se distinguait pas substantiellement de celle de leurs collègues, qu'ils se situent sur les bancs de la majorité ou sur ceux de l'opposition. Cette réaction était faite de surprise et peut-être aussi d'une pointe d'inquiétude. Mais là je m'éveille.

De surprise, d'abord, monsieur le ministre — et c'est d'ailleurs l'élu de Charente-Maritime qui parle maintenant — en entendant votre propos et en n'y trouvant pas une première réponse au problème que se posent depuis de longues années les maires et tous les élus de notre pays. Enfin, quoi ! Je suis encore un relativement jeune élu local. Je suis maire depuis quelque vingt ans et je suis très fidèlement depuis vingt ans les congrès de maires. J'y entends régulièrement rappeler les mêmes problèmes avec une belle obstination et une belle unanimité. Cela n'était peut-être pas suffisant.

Je conçois parfaitement que le Gouvernement souhaite établir sa propre doctrine sur ce sujet. Il a donc confié une mission à M. Olivier Guichard. Celui-ci a présidé les travaux d'une commission qui a fait — je le reconnais — un excellent travail. Oui, le rapport Guichard est un excellent travail. Bien entendu, il convient de distinguer les deux parties de cet important et intéressant rapport : d'abord, le constat sur lequel les maires de France sont d'accord ; ensuite, les propositions qui, elles, appellent de notre part les réserves que vous savez.

Alors, on pouvait penser que, nanti des motions répétées des maires de France depuis quelque vingt ans, puis du rapport Guichard — que chacun s'accorde à reconnaître comme excellent dans la partie qui concerne le constat — le Gouvernement allait enfin pouvoir nous faire des propositions. Eh bien, non, le Gouvernement a souhaité consulter démocratiquement l'ensemble des maires de France. Bien sûr, l'association des maires de France ne s'est pas montrée, quant à elle, très favorable d'entrée de jeu à cette procédure. Mais enfin, vous avez consulté les maires de France. Nous avons ici le rapport, établi sous l'autorité de M. Aubert, qui donne les réponses des maires de France. Elles ne se distinguent d'ailleurs pas substantiellement de ce que vous auriez pu trouver dans la lecture des motions des congrès des maires de France.

Monsieur le ministre, nous étions fondés aujourd'hui à attendre de vous que vous nous apportiez, je ne dis pas des réponses, mais déjà des orientations. Vous n'allez pas manquer de me répondre, je le sais bien, que vous souhaitiez connaître le point de vue des sénateurs. Nous sommes très sensibles à cette démarche et à cette attitude du Gouvernement. Mais, monsieur le ministre, vous ne serez pas surpris que le point de vue des sénateurs ne se distingue pas substantiellement de celui de leurs mandants et des maires de France qui se sont exprimés au travers du questionnaire que vous leur avez adressé.

Je suis donc forcé de dire, du haut de cette tribune, monsieur le ministre, la surprise qui est la mienne. Mais cette surprise se transforme en inquiétude car je vois, pour ma part, dans l'hésitation que met le Gouvernement à esquisser ses propres

orientations, une sorte d'absence de volonté politique de faire passer dans la réalité les projets que, les uns et les autres, nous vous soumettons.

Enfin, mes chers collègues, il était sans doute important, cet après-midi, que tour à tour nous avancions les propositions techniques qui peuvent être faites dans les différents domaines qui intéressent les structures et les moyens des collectivités locales. Mais je suis de ceux qui pensent que le Gouvernement de la cité est un problème éminemment politique et que la réforme des finances locales et la refonte des structures communales sont aussi et essentiellement des problèmes politiques puisqu'il s'agit en réalité de la refonte de l'Etat.

Alors, voyant les choses sous cet angle éminemment politique, nous étions en droit d'attendre de vous des premières orientations, l'esquisse d'une esquisse, comme aurait dit quelqu'un d'autre.

A la vérité, je suis fondé à me demander si vous ne souhaitez pas encore vous donner un temps de réflexion.

Après neuf ans d'existence seulement, la III^e République qui, à ses débuts, s'est trouvée confrontée à des problèmes politiques difficiles, a été en mesure d'élaborer la charte communale de 1884 sur la base de laquelle vivent encore les communes de France.

Après vingt ans d'existence, jouissant d'un pouvoir sans partage, les gouvernements successifs de la V^e République ont été impuissants à réformer les moyens d'intervention des communes et des départements pour leur permettre d'accomplir les missions nouvelles qui leur sont dévolues dans une société en voie d'organisation et d'industrialisation accélérée.

Je suis heureux, pour ma part, de constater que cette incapacité n'est pas seulement aujourd'hui stigmatisée par les membres de l'opposition, car un grand nombre de mes collègues se réclamant de la majorité font le même constat.

Aujourd'hui, les communes rurales continuent de se dépeupler. Un rapport récent de l'Institut national de la statistique et des études économiques montre que l'exode rural se poursuit. Elles voient leur potentiel démographique et, naturellement, leur potentiel financier s'amenuiser. Il s'amorce de la sorte un processus cumulatif qui fait que l'on n'a plus d'habitants, plus de moyens financiers, plus de services publics, et que l'absence de services publics entraîne le départ de nouveaux habitants ; ainsi se poursuit le dépeuplement des campagnes. Ce n'est pas, monsieur le ministre, à un représentant de la Bretagne que j'ai besoin de faire, sur ce point, une longue démonstration.

Les villes, de leur côté, accueillent une population de plus en plus nombreuse. Elles sont appelées à loger, à instruire, à assurer la protection sociale, à équiper, mais elles ne le peuvent, faute de disposer des moyens financiers nécessaires pour répondre à cet afflux de population totalement incontrôlé.

Alors aujourd'hui, monsieur le ministre, vous le savez, les maires de France sont unanimes — oui, je dis bien « unanimes » ; je n'ai pas entendu, cet après-midi, une voix discordante sur ce point — pour refuser toute forme de regroupement qui leur serait imposée, et vous en avez pris heureusement acte.

Les maires de France sont unanimes pour accorder la priorité des priorités à la réforme des finances locales — je n'ai pas, hélas, retenu de votre propos que le Gouvernement soit disposé à répondre à cette impérieuse exigence.

Les maires de France sont unanimes à dénoncer la complexité, la lourdeur et la lenteur des procédures administratives, qui paralysent pratiquement leur action et leur interdisent d'exercer les prérogatives qui sont les leurs.

Les maires de France sont unanimes pour dénoncer la confusion des compétences et le transfert des charges qu'opère de manière permanente l'Etat au niveau des budgets départementaux et communaux.

Les maires sont unanimes pour souhaiter que soit mis en place un statut tant des élus que des personnels.

Les maires de France sont unanimes pour que soit enfin pris en considération le besoin de formation des élus et des personnels communaux.

Peut-être, là, l'unanimité est-elle moins évidente. Mais il se dégage, me semble-t-il, chez les maires de France, un très large consensus pour revendiquer une autre responsabilité, je veux parler de responsabilité dans le domaine économique et social. Chacun sait bien, dans cette assemblée, que lorsque, dans une ville, une entreprise vient à fermer ses portes et à licencier son personnel, c'est d'abord chez le maire que se rendent les représentants des organisations syndicales ; de même, c'est souvent, de plus en plus souvent, chez le maire que les chefs d'entreprise viennent également exposer les problèmes difficiles qu'ils rencontrent dans la conjoncture délicate que traverse, à l'heure actuelle, notre pays.

Nous sommes en présence d'une extension des compétences des collectivités locales qui mérite attention. Il se manifeste, je crois, une volonté des maires d'exercer des pouvoirs dans un domaine difficile, mais peut-être la conjoncture sera-t-elle le meilleur aiguillon pour que le Gouvernement prenne en charge cette revendication.

Alors, monsieur le ministre, vous savez aujourd'hui, oui, vous savez parfaitement ce que souhaitent les maires de France, ainsi que tous les élus locaux, communaux et départementaux. Il appartient maintenant au Gouvernement de répondre à cette longue attente, j'allais dire à cette longue patience.

« Il faudrait, déclarait La Rochefoucauld, une lucidité et un courage peu communs, lorsqu'on détient le pouvoir, pour proposer sans contrainte extérieure d'en abandonner une partie. » Les maires de France unanimes — j'insiste, mesdames, messieurs, sur cette unanimité — vous demandent de faire preuve de courage et de lucidité.

Je voudrais, en cet instant, dire à mes collègues combien je suis personnellement choqué et inquiet du procès — certes justifié, mais faut-il encore bien préciser le plan sur lequel il l'est — qui est fait en permanence aux technocrates. Cependant, que je sache, c'est le Gouvernement qui est en mesure de présenter des projets de loi, c'est le Parlement qui doit légiférer, et je ne sache pas que les technocrates soient responsables des carences du pouvoir politique. Il y a là, à mon sens, un certain manque de courage à faire supporter, à ceux dont la responsabilité est d'exécuter et non pas de décider, les conséquences de notre absence d'imagination pour les uns ou peut-être d'absence de volonté politique pour d'autres.

M. André Méric. Très bien !

M. Josy-Auguste Moinet. Monsieur le ministre, je crois qu'il est des réformes qui divisent ; il en est aussi qui peuvent unir.

J'ai, aujourd'hui, écouté avec beaucoup d'attention les interventions de tous mes collègues à cette tribune, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition. Il me semble que si le Gouvernement était capable de prendre en charge les aspirations et les revendications légitimes des élus locaux et de les inscrire dans un projet de réforme, de vaste réforme qui serait finalement, en 1978, l'équivalent de ce qu'a été, en 1884, la charte communale qui régit les communes de France, je crois, monsieur le ministre, que vous recueilleriez, dans cette assemblée, un très large assentiment pour soutenir un tel projet. (Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique ainsi que sur les travées socialistes et communistes et sur plusieurs travées à droite.)

M. le président. La parole est à M. Guy Petit.

M. Guy Petit. Monsieur le président, mes chers collègues, je ne monte pratiquement à cette tribune que pour mémoire, simplement pour vous rappeler, monsieur le ministre, ainsi qu'à vous, monsieur le secrétaire d'Etat, que les maires des stations classées et des communes touristiques ont déjà attiré l'attention de M. le Premier ministre et la vôtre sur leurs difficultés.

Pouvez-vous nous confirmer votre engagement d'organiser, avec cette catégorie d'élus dont j'ai encore l'honneur d'être le président, la concertation que vous avez promise ? Si vous me dites oui — je suis certain que votre réponse ne peut-être négative — je vais épargner du temps, et à cette assemblée et à vous-même, parce que je crois que, de toutes les vertus que l'on demande à un ministre, la patience doit être la principale.

Ayant entendu la majeure partie des interventions — toutes excellentes, d'ailleurs — faites aujourd'hui par nos collègues, je dois reconnaître que, malgré tout, leur répétition finit par avoir quelque chose de lassant. (Sourires.) Alors, tout simplement, je vous dis ceci : nous avons attiré votre attention sur nos difficultés propres, sur le fait que, lorsque la loi du 6 janvier 1966 a été votée, elle comportait un article 43 qui nous a été extrêmement utile, parce qu'il disposait que, trois ans après son application, les communes touristiques recevraient, en compensation de leurs charges spécifiques dont tout le monde reconnaît l'existence, 1 p. 100 du V. R. T. S. Seulement, à cette époque, le nombre de ces communes était de 450, il est aujourd'hui d'un peu plus de mille.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur (Collectivités locales). C'est exact.

M. Guy Petit. Naturellement, MM. les maires de Carnac et de Quimper n'ignorent pas cette situation. Aussi ne vais-je pas développer mon argumentation. Je vous pose simplement la question : bénéficierons-nous de cette concertation que vous avez offerte à tous ?

Si vous voulez bien me répondre par l'affirmative, je descendrai immédiatement de cette tribune pour laisser la place à celui qui est inscrit sur la liste après moi et qui doit être impatient.

Voix nombreuses. Oh oui ! (Sourires.)

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Guy Petit ?

M. Guy Petit. Je vous en prie.

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

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Je suis resté trois ans ministre de l'agriculture sans faire une promesse qui soit aventurée, qui soit faite à la légère. J'entends garder, dans un débat sérieux comme celui-ci, un comportement du même type.

M. Jean Nayrou. Alors il ne descendra jamais de la tribune ! (Rires sur de nombreuses travées.)

M. Guy Petit. Dans ce cas, monsieur le ministre, je vous demande le renouvellement de la promesse d'organiser une concertation avec les différentes catégories de communes. Je n'insiste pas, monsieur le ministre, pour que vous nous donniez satisfaction, car vous auriez beaucoup à faire avec tout ce qui vous a été demandé aujourd'hui ; et je comprends que vous soyez resté prudent.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. En ce qui concerne la concertation, c'est tout à fait d'accord, monsieur Petit. (Applaudissements sur plusieurs travées à droite. — Rires sur de nombreuses travées.)

M. Guy Petit. Le 10 juillet prochain, doit se réunir le comité de gestion du fonds d'action locale — le F. A. L. — qui aura à nouveau à statuer sur une demande que nous avons formulée et qui paraît avoir la faveur de la direction générale des collectivités locales avec laquelle nous entretenons une concertation excellente depuis une trentaine d'années. Nous n'avons, en effet, qu'à nous louer de nos rapports avec cette direction.

Notre demande porte sur un reliquat de 50 millions de francs, ce qui ne représenterait évidemment que peu de choses pour les 36 000 communes de France.

Je désirerais savoir si la question sera de nouveau soumise au comité de gestion du F.A.L. Je crois d'ailleurs que cette affaire est inscrite à son ordre du jour et j'ai cru comprendre, monsieur le ministre, que vous aviez répondu par l'affirmative. Dans ce cas, je vous remercie et je cède la place à l'orateur suivant. (Applaudissements à droite et sur certaines travées du R.P.R.)

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

M. Henri Goetschy. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais, comme tous les collègues qui m'ont précédé, et sans doute comme tous ceux qui me succéderont, essayer de faire un effort d'imagination et d'apporter, moi aussi, une petite pierre, sous forme d'idée nouvelle, à l'édifice que nous entendons construire ensemble.

La réforme des collectivités locales, qui fait l'objet de ce débat, n'est certainement pas un sujet nouveau et, si on l'évoque depuis cinquante ans, c'est parce qu'elle appelle des changements profonds, des mesures importantes et la mise en œuvre de moyens progressifs dont l'application demandera de nombreuses années.

Une première difficulté se présente lorsqu'on parle des collectivités locales puisque, traditionnellement, il s'agit, sous ce vocable, de désigner les départements et les communes, alors que cette dernière décennie a vu l'apparition d'une nouvelle structure, la région, qui n'occupe, pour le moment, qu'une place modeste avec le statut d'établissement public. Or l'établissement public régional me semble devoir s'intégrer dans le nouvel organisme qui résultera de la réforme.

La réorganisation des structures des communes ne peut se concevoir sans celle du département, vous l'avez fort justement souligné, monsieur le ministre, dans votre exposé introductif.

En effet, de par ses deux siècles d'existence, le département a façonné les mœurs et les habitudes de ses habitants et s'est progressivement imposé dans les consciences collectives, assumant par la pratique et les faits le rôle de relais, voire d'intermédiaire, entre l'Etat, communauté nationale, et la commune, cellule de base de la vie collective.

Combien de communes n'aurait même pas pu profiter des subventions de l'Etat dans maints secteurs si celles-ci n'avaient pas été complétées par des subventions départementales, souvent plus importantes, qui limitent l'autofinancement demandé aux

communes ? Mieux encore, combien de communes n'auraient rien bâti s'il n'y avait pas eu de programmes autonomes départementaux répondant à leurs besoins ?

Oui, le département s'est imposé pour seconder l'Etat, si ce n'est pour le suppléer, et pour éviter que les allocations versées sous forme de subventions ne se réduisent à des répartitions de misère, sources d'injustice et de mécontentement.

Si l'heure n'était pas aussi avancée, j'aurais cité quelques exemples concrets. Mais il est préférable que je limite mon intervention, étant donné que plusieurs de nos collègues doivent encore s'exprimer.

Ce rôle du département qui résulte autant des nécessités que d'une orientation volontariste, revêtant parfois un caractère incitatif, a aidé et entraîné les communes dans l'amélioration des équipements collectifs.

Cela n'a pu se faire qu'au prix d'un endettement extrême et d'une pression fiscale telle qu'elle a abouti pratiquement au doublement de l'impôt au cours de chaque mandat, aussi bien pour les conseils municipaux que pour les conseils généraux. Cela s'est soldé par plus de 30 milliards de francs d'emprunts contractés par les collectivités locales en 1977, pour seulement 7 milliards de francs de subventions d'équipement de l'Etat.

Certains ont proposé la globalisation des subventions. Je propose l'abolition de toute subvention parce qu'elle place celui qui l'attend dans un état d'asservissement. J'ai déjà eu l'occasion de vous en entretenir à propos de la globalisation des emprunts, emprunts à taux bonifié, donc à taux très réduit et à très long terme, car, souvent, c'est plus d'une génération qui bénéficiera de l'investissement. La charge doit donc être échelonnée sur un laps de temps assez long.

Cela devrait permettre aux départements et aux communes, si l'on attribue, par habitant, une somme fixe qui reste évidemment à déterminer, de définir et d'assurer leur devenir plutôt que de le subir à travers leur dépendance financière.

De plus, d'année en année, les charges qui, par leur nature ou leur ampleur, n'incombent pas obligatoirement aux départements et aux communes ont connu un développement démesuré, détruisant tout équilibre d'une politique financière à long terme des collectivités locales.

Pour vous donner une référence concrète, je citerai le cas d'un département que je connais bien, celui du Haut-Rhin. Son conseil général a inscrit au budget, cette année, un crédit de 50 millions de francs pour l'aide aux communes, alors que le contingent communal de participation à l'aide sociale s'élève, lui, à 62 millions de francs.

Le rôle dévolu au département en matière d'aide sociale, c'est-à-dire celui de bailleur de fonds et de collecteur de participations, doit être supprimé. La participation propre du département n'est évidemment pas mise en cause, mais elle pourrait être révisée. Le budget d'aide sociale devrait être soustrait du budget départemental pour en devenir une annexe ou, mieux, un budget social autonome, comme nous nous en sommes entretenus voilà quatre mois, à une autre occasion.

M. Joseph Raybaud. Très bien !

M. Henri Goetschy. Comme nous venons de le voir, dans la pratique, le département, qui est le mieux placé pour assumer ce rôle, étant en contact étroit avec les réalités, a démontré sa vocation, sa faculté de mettre en œuvre la décentralisation et la déconcentration administratives et son savoir-faire en matière d'aménagement du territoire, où la plus large compétence devrait lui être confiée.

C'est bien le sens des propos tenus à ce titre par le Président de la République.

Aussi se pose-t-on tout naturellement la question de savoir si la délégation à l'aménagement du territoire sera associée à la préparation de la loi-cadre afin que les nouvelles responsabilités qui seront données aux départements en la matière ne puissent pas, après avoir été accordées par la loi, être reprises d'une autre main par le centralisme bureaucratique parisien.

La nécessité de ce rôle du département étant ainsi démontrée, un autre principe fondamental me semble devoir s'imposer : il convient d'éviter le plus possible la superposition et l'enchevêtrement des compétences.

A ce niveau se pose le problème des compétences des établissements publics régionaux, pour lesquels il apparaît nécessaire, après cinq ans de fonctionnement, que de nouvelles bases soient définies. Aussi suis-je amené à vous demander quelle place et quel rôle le Gouvernement, dans une perspective à long terme,

assigne aux établissements publics régionaux, aussi bien pour les compétences que pour les ressources qui leur seront attribuées.

Par ailleurs, monsieur le ministre, vous connaissez le rôle essentiel que joue le centre de formation du personnel communal, que préside et dirige notre collègue, mon ami, M. Pierre Schiélé. Le dévouement qui est le sien, la compétence des collaborateurs qui l'entourent et les concours qu'il a trouvés dans toutes nos régions et dans tous nos départements, en dehors des clivages politiques, au seul service de la formation de personnels de qualité pour seconder les maires de France, justifient ma question : êtes-vous décidé, monsieur le ministre, à associer à la préparation de la loi-cadre les dirigeants de ce centre de formation du personnel communal pour l'élaboration de toutes les dispositions qui auront trait à la meilleure formation du personnel des communes de France ?

M. Camille Vallin. Mais bien sûr !

M. Henri Goetschy. En outre, je crois être en mesure d'indiquer que le centre de formation du personnel communal serait tout disposé, dans la perspective tracée par notre excellent collègue, M. Roger Boileau, à participer à la mise en œuvre du dispositif qui tend, sinon à assurer la formation des élus, tout au moins à procurer, en particulier aux nouveaux élus, les éléments d'information et de formation nécessaires pour l'exercice de leurs responsabilités.

Pour les personnels communaux, ceux qui collaborent avec les maires de grandes villes comme ceux plus modestes qui participent à l'animation de nos communes rurales — avec la notion de polyvalence qui semble attachée à la qualité de secrétaire de mairie, tout à la fois conseiller juridique, conseiller social, conseiller fiscal — je me permets d'insister auprès de vous pour que la loi-cadre, après les concertations nécessaires que j'ai évoquées précédemment, consacre un chapitre spécial à la formation de ces personnels, c'est-à-dire aux possibilités de formation et de promotion d'une véritable fonction publique communale au service des populations que nous représentons.

Dans cette perspective, mes amis et moi-même avons pris acte avec satisfaction, monsieur le ministre, de l'assurance que vous nous avez donnée dans votre exposé introductif de faire paraître, cette année encore, un décret relatif aux personnels communaux. Cette mesure est attendue depuis déjà un certain temps et votre décision marquera, d'une façon concrète, votre sollicitude à leur égard.

Enfin, je vous serais reconnaissant de bien vouloir me faire connaître votre orientation concernant la création de cadres d'emplois intercommunaux.

Cette demande conjointe des élus et du personnel me paraît une idée susceptible de résoudre certaines difficultés rencontrées récemment dans les rapports entre les élus et leurs collaborateurs.

Telles sont, monsieur le ministre, les observations que je voulais vous présenter au sujet du personnel communal, en vous demandant de leur porter un intérêt particulier car les maires de France souhaitent pouvoir, avec la collaboration confiante de leur personnel communal, travailler à l'amélioration des conditions générales de vie de la population qu'ils représentent.

Le programme de réforme et de redéfinition des rôles respectifs de l'Etat et des collectivités locales, engagé avec audace par M. le Président de la République et par son Gouvernement, répond à une nécessité absolue et à une urgence reconnue.

Nul n'ignore — sans doute, monsieur le ministre, êtes-vous le premier à le savoir — que ce chemin est malaisé à parcourir. Toute réforme se heurtera inéluctablement à des privilèges, à des égoïsmes, à des habitudes difficiles à surmonter, encore qu'il faille plutôt procéder par ajouts et améliorations que par bouleversements ou substitutions.

Mais cette réforme est nécessaire parce que l'équilibre et la santé d'un pays ne peuvent être compatibles avec un état exsangue des collectivités locales. (*Applaudissements sur les travées de l'U.C.D.P., de la gauche démocratique, du R.P.R. et à droite.*)

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

M. Louis Brives. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il y a sept ans, presque jour pour jour, et pratiquement à la même heure, je montais à cette tribune pour faire état de mon inquiétude sur le projet de loi concernant la fusion des communes. Je me souviens avoir terminé mes propos en disant : « Si je ne vois pas bien ce qu'y gagne la République, par contre, je vois parfaitement ce qu'elle y perd. »

Ainsi, le Sénat, dans sa sagesse, et le Gouvernement de l'époque ne se sont pas entêtés et, finalement, ce projet a été laissé en sommeil. Mais il a cheminé à travers un dédale de textes et ce cheminement fut jalonné çà et là par des institutions qui ont marqué leur époque : il y eut les Coder — commissions de développement économique régional — les syndicats à vocation multiple, déjà créés par l'ordonnance de 1959, les districts urbains, institués en 1966, les métropoles d'équilibre, les villes moyennes, le projet Guichard, les contrats de pays, et j'en passe.

Reconnaissons que si ces initiatives n'étaient pas totalement dénuées d'intérêt, beaucoup d'entre elles étaient très largement perfectibles.

Au moment de leur mise en place, le Gouvernement a vraiment senti l'enracinement de la commune qui a pris âme dans le cœur des Français dans l'enthousiasme de la nuit du 4 août. Il a donc cherché, avec un incontestable esprit de suite, à actualiser cette réforme des collectivités, qui demeurent le lieu privilégié de l'exercice de la démocratie locale.

Partant des propos que vous avez tenus à Chambéry devant l'assemblée des présidents de conseils généraux ainsi que du discours que vous avez prononcé le 29 mai dernier, et que vous avez précisé tout à l'heure, j'ai la conviction, monsieur le ministre, que votre respect de la volonté manifestement exprimée par l'immense majorité des élus vous conduira, après avoir rejeté certaines tentations, à demander que soit définitivement établi le droit à l'existence de toutes nos communes, avec son prolongement sur le plan du développement de la coopération, fondée sur la libre initiative et la responsabilité des élus. *(M. le ministre fait un signe d'acquiescement.)*

Je suis heureux de voir que vous acquiescez, monsieur le ministre.

Mais alors, apparaît sans objet, sinon contradictoire, le maintien comme une institution permanente du droit, pour les préfets, de recourir en tout temps au référendum, lequel doit réunir, je l'indique au passage, les deux tiers des suffrages pour être repoussé et seulement un tiers pour imposer la fusion aux communes concernées, ce qui me faisait dire, à l'époque, que « réunir par cette procédure froide et irritante deux communes risquait de ne pas correspondre à l'addition souhaitée, mais, en fait, à deux divisions ».

Il ressort des réponses au questionnaire adressé par M. le Premier ministre à tous les maires de France — qui a constitué un effort sans précédent d'information — que la suppression de la disposition concernant le recours au référendum va sans dire, mais va aussi bien en le disant.

A ce point de mon propos, et à cette heure tardive, je ne vous infligerai pas la lecture, du condensé, en tous points remarquable, rédigé par le service des études législatives — division des collectivités locales — et qui regroupe, en moins de six pages, les idées forces résultant des réponses des maires de ce pays à la commission des communes de France. Celle-ci a minutieusement et fidèlement analysé les quelque 17 000 réponses, dont elle a eu à connaître et les a résumées en quatre thèmes : Comment et jusqu'où alléger la tutelle ? Faut-il revoir le partage des compétences entre les communes et l'Etat ? A partir de quel principe réaménager les finances communales ? Comment organiser l'avenir de la coopération communale ?

Vous connaissez ces questions par cœur, monsieur le ministre, car tous les orateurs qui m'ont précédé vous les ont rappelées.

Je les fait miennes dans leur ensemble ainsi que les conclusions qui s'en induisent. Adoptant une attitude de facilité, comme de courtoisie à l'égard de votre louable patience, qui n'a d'égale d'ailleurs que celle de notre président, et pour respecter mon temps de parole, je me borne à citer ces thèmes pour mémoire, car ils reflètent fidèlement l'avis des 44,6 p. 100 de collègues qui ont répondu au questionnaire.

De surcroît, à la lumière de ce document et des interventions très pertinentes des nombreux collègues qui m'ont précédé, certains grands principes fondamentaux paraissent bénéficié d'un tel consensus qu'en discuter au fond oblige à se répéter ou à se contredire.

Je vais donc essayer d'exprimer, en quelques mots, l'opinion de la majorité silencieuse, des 55,4 p. 100 de collègues qui ont peut-être considéré que ce questionnaire, à la fois solennel et complexe, rappelait ce que certains pensent du mariage... que c'est une affaire si importante que l'on n'a pas trop de toute sa vie pour y réfléchir. *(Sourires.)* Même s'ils n'ont pas formulé leur avis par écrit, ils l'ont pensé si fort, monsieur le ministre, que vous l'avez certainement entendu !

D'abord, ils ne se contentent pas des promesses qui tendent à leur assurer — de telles promesses ont été formulées à plusieurs reprises, non pas par vous, mais par d'autres — que les réformes désirées apparaissent nettement à l'horizon. Je me

suis amusé à rechercher la signification de ce mot ; voici ce que j'ai lu : « ligne mal définie, où le ciel semble rejoindre la terre, mais qui s'éloigne à mesure qu'on avance ». Vous comprendrez pourquoi les maires sont inquiets lorsqu'on leur fait de telles promesses !

Ainsi, une réforme des structures, estiment-ils, demeureraient une leurre et une naïveté, tant que les possibilités d'investissements et la garantie des libertés ne seraient pas réellement mises en place, la liberté sans ressources n'étant, en fait, que celle de ne rien faire !

Vous avez montré tout à l'heure que vous étiez parfaitement d'accord sur ce principe. Mais, pour l'instant, les élus en sont réduits à être des « chasseurs de subventions » et les communes, les « bonnes à tout faire » de la République, sans que les maires — je veux surtout parler des élus ruraux — perçoivent le Smic des gens de maison !

M. Jean Nayrou. Très bien !

M. Louis Brives. Ne voulant pas succomber au vertige des redites, j'évoque seulement les remèdes de base prescrits pour remédier à cet état de choses insupportable, en souhaitant que soient évitées des mesures trop fragmentaires qui rappelleraient le manteau d'Arlequin auquel on ajoute, selon les besoins, de nouvelles pièces : le remboursement de la T.V.A., la fixation du F.S.I.R. à un taux actualisé, la création d'un impôt communal évolutif, la globalisation des subventions et des emprunts, la garantie pour les communes les plus défavorisées d'une recette minimale, le respect de leur spécificité.

Monsieur le ministre, les budgets sont votés de longs mois avant la réalisation des travaux programmés et, par suite, les collectivités locales doivent supporter les lourdes augmentations qui correspondent à la hausse du coût de la vie. Encore heureux si la pesanteur, l'opacité et la lenteur administratives ne transforment pas en crédits de report ce qui devrait être des crédits de paiement !

Pourtant, à l'heure de l'électronique, il serait aisé de prévoir, en utilisant par exemple un ordinateur, ce qui est indispensable à telle commune de moins de cent habitants, ce qui est utile à telle autre de 100 à 500 habitants — je reprends là les critères qui décident de la désignation des grands électeurs — et de permettre de la sorte aux collectivités locales de prendre leurs dispositions et d'éviter les lourdes conséquences de l'effritement de la monnaie en réalisant rapidement leurs programmes.

Je vous le demande, monsieur le ministre : ne croyez-vous pas que c'est une idée qui mérite d'être étudiée ?

A cette fin, il faudrait évidemment rendre disponibles, en temps utile, les crédits nécessaires, en diminuant, compte tenu des éléments qui sortiraient de l'ordinateur, les prélèvements de l'Etat sur les recettes fiscales, prélèvements qui s'élevaient actuellement à 80 p. 100 environ.

De surcroît, la loi que nous nous réservons évidemment de discuter au fond en automne devra, avant toute chose, dégager les principes d'une équitable répartition des charges et des recettes de chaque collectivité : commune, département, établissement public régional et autre collectivité.

Par exemple, les collèges d'enseignement secondaire, les lycées, les collèges d'enseignement technique, les indemnités de logement des instituteurs, le salaire des femmes de service des écoles maternelles, les frais de greffes des tribunaux, certaines aides familiales, la police, devraient rester à la charge de l'Etat. Je ne fais ici que reprendre, dans son esprit, ce qui avait été indiqué par un de vos distingués prédécesseurs, en 1975, à Mâcon.

Autre exemple : le ramassage scolaire, que vous avez d'ailleurs évoqué tout à l'heure, mérite d'être considéré comme indissociable de la démocratisation de l'enseignement. On devrait ainsi en finir avec le temps où, avec un matériel plus ou moins désuet, des hommes, peut-être un peu trop âgés ou pas assez expérimentés, continuent, dans la brume du petit matin, à ramasser les enfants sur la route comme des bidons de lait et ainsi en finir avec ces accidents qui endeuillent tant de familles et auxquels, j'en suis sûr, vous être aussi sensible que nous.

La raison de cet état de choses, une fois de plus, c'est le manque de moyens. Nous sommes bien d'accord sur ce principe élémentaire et fondamental, qui a d'ailleurs été repris par tous nos collègues.

Enfin — et d'autres orateurs l'ont indiqué, mais je serais coupablement incomplet si je ne le rappelais pas — la participation de l'Etat au titre des transferts des routes nationales aux départements est loin de correspondre à la seule augmentation du coût des travaux dont elle devait, cependant, assurer la couverture.

Craignant un marché de dupe, mon département avait assorti son acceptation de la condition suspensive, expressément mentionnée au procès-verbal de séance, de l'indexation de l'aide de l'Etat sur les charges réelles.

La réalité est loin de ce principe. Pourtant, les problèmes routiers sont, depuis longtemps, le cauchemar des élus. Nous attacherons, lors de l'examen de la future loi-cadre, beaucoup plus d'importance au contenu, à ce sujet, qu'au cadre lui-même.

M. Jean Nayrou. Très bien !

M. Louis Brives. En lisant le lundi matin dans les journaux la longue liste des accidents d'automobiles, nombreux sont les maires qui déplorent de ne pas pouvoir supprimer les points noirs et meurtriers de leur commune — et je suis bien placé, monsieur le ministre, pour vous en parler ! C'est comme si on voulait perpétuer un anachronisme irritant et laisser des voitures de demain, conduites par des hommes d'aujourd'hui, rouler sur des routes d'hier.

Pour remédier à cet état de choses, il faut, une fois de plus, accorder aux maires de France les moyens qu'ils réclament.

Dans un tout autre ordre d'idées, tous les élus s'accordent pour affirmer qu'il faut débarrasser les communes de la tutelle paralysante des divers services techniques de l'Etat. Je ne les citerai pas, car leur nom a été souvent prononcé. Ces pyramides administratives des temps modernes, cette bureaucratie, ce monde quelque peu froid et rigide, dont il faut néanmoins ne pas nier certains mérites, doivent s'imprégner d'un esprit nouveau qui en fera les conseillers techniques et non les censeurs des élus, en tenant le plus grand compte de leur volonté et de leur aptitude à aménager librement leur propre territoire.

En revanche, je suis beaucoup plus bienveillant à l'égard des préfets. Même si je dois formaliser certains d'entre vous, je ne suis pas de ceux qui considèrent qu'il faut les « décostumer ». J'estime, au contraire, qu'ils savent ne pas être seulement les hommes de leur uniforme, mais s'adapter, en conciliant l'administratif et l'humain, aux besoins des communes.

Mais si les futures dispositions donnent de plus grandes responsabilités aux maires, elles doivent aussi leur assurer les garanties correspondantes devant la loi.

Il convient, par exemple, que l'article 319 du code pénal, et l'article 67 du code d'administration communale soient « radicalement » — sans jeu de mots — amendés. Il faut, au contraire, que les dispositions résultant des articles 679 et 681 du code de procédure pénale soient actualisées, de telle sorte que ne puissent être, en aucun cas, poursuivis les élus qui n'ont pas commis de faute professionnelle, c'est-à-dire d'acte intentionnellement délictueux.

M. le président. Il faut conclure, monsieur Brives.

M. Louis Brives. Je ne fais que cela, monsieur le président. *(Rires.)*

Il tombe sous le sens, à l'évidence, que prétendre dans les quelques minutes dont je dispose, traiter un sujet d'une telle ampleur corresponde à le caricaturer à force de concision.

Je sais gré néanmoins au Gouvernement d'avoir voulu porter ce débat devant notre assemblée. Puisque je dois en terminer, je vous dirai brièvement qu'il conviendrait aussi que vous songiez vraiment aux besoins humains du personnel communal et que vous prévoyiez pour les élus locaux, un statut auquel on a fait allusion et qui doit être adapté. Enfin, dans un souci d'équité, il faut revoir les dispositions qui concernent la retraite des maires, notamment la loi n° 72-1201 qui vise les maires qui ont cessé leurs fonctions souvent après de si longues années consacrées au service de leurs administrés.

Puissent au moins, les dimensions de ces débats constituer un utile enrichissement informel et, puissent enfin, les dispositions qui nous seront soumises, donner de nouveaux espoirs à l'invincible confiance que les élus mettent, quelles que soient les agressions du moment, dans leur destin.

Une fille, monsieur le ministre, peut être belle, même si elle est pauvre, même si elle n'est vêtue que d'une robe paysanne ou d'une blouse de travail. Eh bien, nos communes sont pauvres, mais nous les aimons bien et nous les trouvons belles.

Alors, nous les défendrons de tout notre cœur et, étant peut-être plus crédule et ayant peut-être cette foi du charbonnier que n'a pas mon collègue M. Moinet, je dirai : nous les défendrons non pas contre vous, mais, je le pense, avec vous, pour la République, pour la démocratie et pour la France. *(Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique et sur diverses travées à gauche, au centre et à droite.)*

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

M. Marcel Lucotte. Il est possible qu'à cette heure même les sceptiques se disent que, parfois, l'inattendu arrive.

En effet, depuis de longues heures, nous débattons au fond de ce qui sera une grande réforme, celle des collectivités locales. Voici qu'un processus est engagé, avec, me semble-t-il, une volonté politique évidente, puisqu'il s'agit tant de la préparation d'une loi-cadre, qui entend tracer les orientations d'une action de long haleine, que d'une politique globale.

Il n'est plus question seulement de mitonner, comme on s'est essayé à le faire depuis bien des années, des arrangements administratifs ou financiers qui eurent leur vertu et leur utilité mais qui ne restaient toujours finalement que des mesures partielles. Il s'agit — et je cite le programme de Blois — « de répondre à l'aspiration des Français à administrer librement tout ce qui concerne la vie quotidienne ».

Cela suppose, certes, des dispositions financières qui ont été évoquées. Cela suppose aussi une profonde adaptation de l'exercice des responsabilités locales, c'est-à-dire une autre répartition des tâches entre les collectivités locales et l'Etat, de nouvelles méthodes administratives qui tiennent en un mot-lé : la décentralisation. Le mot est connu. Ce qu'il représente reste, pour l'essentiel, à faire.

Nous ne pouvons que nous réjouir, monsieur le ministre, de voir le Gouvernement s'engager dans la bonne direction. Nous souhaitons que soient remplies deux conditions pour que l'espoir, une fois de plus — probablement la dernière dans ce domaine — ne s'effondre pas en une tragique désillusion.

Première condition : il faut que la loi-cadre soit pratiquement accompagnée — en tout cas rapidement suivie — de textes concrets d'application.

Seconde condition : il faut que l'Etat soit bien conscient que la réforme engagée ne peut pas être pour lui une opération « blanche » au point de vue financier. Cette deuxième condition est même le test fondamental de la fiabilité de la réforme.

Si les élus ne sentent pas qu'il y a en même temps que la précision des compétences un transfert des moyens, tout ce qui pourrait être fait de bon par ailleurs ne serait pas crédible.

Je ne reviendrai pas sur le problème des réformes financières ou administratives qui a été très largement développé par plusieurs collègues de mon groupe et par la quasi-totalité des orateurs.

En revanche, je voudrais souligner ce qui me semble important, à savoir qu'il faut trouver à l'occasion de cette réforme un grand dessein : la recherche d'une voie nouvelle de la solidarité. Bref, pour les Français, une autre manière de vivre ensemble.

J'ai noté, monsieur le ministre, dans votre exposé introductif qu'à de nombreuses reprises revenait ce mot de solidarité.

Il semble, permettez-moi de vous le dire, qu'il existe un espoir très réel à l'occasion de la réforme qui va s'engager de trouver des voies nouvelles pour la solidarité. Celle-ci peut se traduire à trois échelons : pour les citoyens dans leurs communes, pour les communes entre elles et pour l'ensemble administratif de la France : communes, départements, régions et Etat.

Très simplement et très rapidement quelques réflexions sur chacun de ces points. Et d'abord la solidarité entre les citoyens dans la commune.

Cette solidarité existe de fait : c'est la marche des services municipaux, la fiscalité locale, les règlements divers : urbanisme, police, sécurité. Mais cette solidarité est la plupart du temps subie par les citoyens. Or, on constate, vous l'avez noté, monsieur le ministre, de plus en plus le désir des habitants d'être associés sinon à la décision, du moins à sa préparation, puis à sa mise en œuvre.

C'est spécialement le cas en matière d'éducation, de culture, de sports, de loisirs, d'urbanisme, d'habitat, de transports, de gestion des équipements. Il se trouve que ce souci de la population d'être consultée pour tout ce qui concerne son cadre de vie va justement dans le sens d'une meilleure utilisation de possibilités plus réduites d'investissements publics. Il est préférable de choisir sur place les équipements dont on a réellement besoin, à la taille qu'il faut et de les réaliser rapidement plutôt que d'être obligé de se plier à des normes nationales exigeantes, pas toujours adaptées, entraînant des pertes de temps et, au total, un gaspillage de l'argent public.

C'est donc, par cette décentralisation de la décision au niveau de la commune, un fonctionnement nouveau de la démocratie locale qui supposera effectivement le renforcement de la capacité de décision des élus.

Cela nécessitera la mise au point de procédure de concertation, l'aide aux associations, le recours, sous certaines conditions, au référendum communal. Nous souhaiterions, par ailleurs,

que soient revigorées les méthodes de l'enquête d'utilité publique qui pourrait être une réelle occasion d'information et de consultation de la population. Les villes qui ont eu le courage d'agir ainsi à propos de l'élaboration des documents d'urbanisme savent l'intérêt de telles méthodes.

Le temps est venu où, de moins en moins, les administrés pourront supporter que l'on décide pour eux avec le seul droit de payer la note. On devine qu'une telle tâche sera encore plus lourde pour les élus locaux. Il en résulte qu'on ne pourra ni éluder davantage ni le statut de l'élu, ni celui des personnels communaux, ni le rôle nouveau des services extérieurs de l'Etat, conseillers et non plus tuteurs.

Second échelon : la solidarité entre les communes elles-mêmes.

L'unanimité — ou presque — est faite en France : il ne s'agit pas de remodeler la structure de nos communes. Oui, elles sont plus de 36 000. Oui, il n'y a rien de comparable entre Paris et la petite commune du fond de la vallée qui compte quelques dizaines d'habitants.

Mais les Français sont ainsi faits qu'ils sont profondément attachés à leur petite patrie. Et puis, comment ne pas noter qu'on aurait bien du mal à trouver des remplaçants à ces 36 000 équipes d'animateurs bénévoles qui font vivre tout le tissu de la population française ?

Il faut, d'une part, assurer un minimum de ressources aux communes les plus démunies, les plus pauvres, afin que leurs habitants bénéficient d'un minimum d'administration générale.

Il faut aller plus loin pour assurer aussi — c'est là que doit jouer la solidarité entre les communes — une certaine péréquation des ressources. Des situations, nous le savons bien, frisent parfois le scandale. Trop de richesses sur un trop petit territoire et à côté trop de misère sur de grands espaces.

Il faut, d'autre part, encourager la coopération intercommunale volontaire, que les élus connaissent bien et qu'ils pratiquent déjà. Cette coopération est indispensable pour réaliser, gérer les principaux équipements et l'Etat se devra de la faciliter.

Abordons enfin la solidarité entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Décentraliser la décision le plus près possible des citoyens, donner aux communes et aux départements la capacité de choisir eux-mêmes leurs actions, n'est-ce pas, et la question est posée, courir le risque de mettre en cause des politiques nationales obligatoires ?

Il est bien clair que les solidarités locales, départementales, régionales ne suppriment pas la solidarité nationale, donc les responsabilités de l'Etat, dans les domaines qui lui sont propres et l'on songe naturellement à la sécurité intérieure et extérieure, à la monnaie, aux grands équipements publics, à la police. Personne ne discute cela.

Le vrai problème est qu'il faut trouver un équilibre entre une administration centralisée et cherchant à tout contrôler, et des initiatives locales qui, à la limite, en caricaturant, seraient anarchiques.

C'est particulièrement vrai en matière d'équipements publics et d'aménagement du territoire, domaines où l'on ne peut pas se payer le luxe de faire n'importe quoi, n'importe où et à n'importe quel prix.

L'Etat avait jusqu'ici, le moyen de sa tutelle technique et financière — sans le dire, mais il le faisait — pour freiner, voire empêcher tel ou tel projet.

Cette méthode ne sera plus compatible avec la réforme souhaitée, notamment avec le système de la globalisation de la subvention.

Alors, comment les choses s'harmoniseront-elles ? C'est là, je crois, qu'il faut pousser la réflexion dans un sens qui est encore peu abordé et qui est celui d'une certaine généralisation de la politique contractuelle entre l'Etat et les communes, les syndicats de communes et les départements.

Cette politique contractuelle, certes, ne pourra pas couvrir toutes les communes, ni tous les actes de la vie locale. Il faudra alors probablement imaginer des procédures d'arbitrage entre les collectivités locales et l'Etat, qui permettront de trancher rapidement d'éventuelles oppositions, sinon des conflits.

A l'occasion de cette politique contractuelle, dont les contrats de ville moyenne et les contrats de pays ont été une bonne mise à l'épreuve, c'est vers une planification concertée, ou, à tout le moins, vers une programmation, que l'on devra se diriger. A cet échelon, la région, qu'il faut simplement faire vivre telle qu'elle est dans le cadre de la loi qui la régit actuellement, ne pourrait-elle pas être, monsieur le ministre, le bon instrument de préparation du développement des responsabilités locales ?

On entend parfois encore, ici où là, discuter partisans ou adversaires du département ou de la région. Là n'est pas la question.

Ne cherchons pas de mauvaise querelle. M. le Président de la République, à Dijon, a dit clairement et justement que la France ne pouvait se payer un quatrième niveau d'administration qui serait la région.

La commune qui vient du fond des âges, le département qui est plus que centenaire, sont devenus des réalités tangibles et de remarquables instruments de gestion ; ils n'ont nul besoin d'être coiffés par une autre institution.

En revanche, c'est probablement au niveau régional que l'Etat, dans certains domaines, pourrait décentraliser largement ses pouvoirs de décision en matière d'équipements, d'infrastructures de communications, de normes, de politique pour l'emploi et la formation.

C'est aussi au niveau de la région qu'inversement peut s'élaborer la politique contractuelle que nous venons d'évoquer, notamment au niveau des actions en faveur de l'emploi. Je remercie notre collègue M. Michel Giraud d'en avoir parlé tout à l'heure. C'est, certes, une autre dimension de l'administration. C'est une réforme. Pour certains, ce sera presque une révolution.

Mais je conclurai en disant l'espoir que l'on peut mettre dans ces solidarités à tous les niveaux, notamment dans cette cohésion qui pourrait s'instaurer entre communes, départements, régions, Etat. Il nous faut étudier comment concilier la liberté de choisir des élus locaux et la nécessité de programmation nationale qui, quoi que l'on fasse et quels que soient les systèmes financiers imaginés, s'imposera.

Une révolution ? Je cite le Président de la République, qui disait le 25 novembre 1976 à Nancy : « Le développement des responsabilités locales est une réforme importante pour la France, une réforme qui peut être une révolution tranquille. »

Il est urgent de s'y engager. (Applaudissements.)

(M. Jacques Boyer-Andrivet remplace M. Alain Poher au fauteuil de la présidence.)

PRESIDENCE DE M. JACQUES BOYER-ANDRIVET, vice-président.

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

M. Roger Boileau. Dans le cadre de la réforme des collectivités locales, je pense, monsieur le ministre, qu'il appartient au Sénat d'attirer tout spécialement l'attention du Gouvernement sur la situation des élus locaux, plus particulièrement des élus municipaux. Aussi m'a-t-il été très agréable de vous entendre, au début de cette séance, dire que le rapport présenté par la commission des lois du Sénat servirait dans ce domaine de base de discussion. Ma tâche est donc simplifiée ; je me bornerai à faire quelques commentaires et à mettre l'accent sur l'urgence de la décision.

Je n'ai pas l'intention de polémiquer sur le nombre de communes en France : 36 400, représentant près de 500 000 élus. Certains pensent que c'est trop. A qui fera-t-on croire qu'un pays comme le nôtre peut trouver exagéré d'avoir à sa disposition en permanence 500 000 bonnes volontés ? De toute façon, nous nous trouvons devant une situation de fait.

En outre, la tâche de ces élus s'est considérablement diversifiée et alourdie depuis quelques décennies. Il convient donc aujourd'hui de voir dans quelles conditions les élus exercent leur mandat et éventuellement d'apporter des remèdes aux problèmes qu'ils rencontrent.

Pendant très longtemps — vous l'avez souligné, monsieur le ministre — le maire a eu avant tout un rôle représentatif car l'évolution économique se faisait sans à-coups et la commune s'y adaptait avec une sage lenteur. Les fonctions des maires étaient surtout honorifiques, bénévoles et pratiquement réservées à une certaine catégorie sociale : les notables.

Tout le monde a en mémoire la célèbre déclaration de Montaigne, maire éphémère de Bordeaux : « La charge de maire semble d'autant plus belle qu'elle n'a ni loyer, ni gain autre que l'honneur de son exécution. »

Trois siècles plus tard, le rapporteur de la grande loi de 1884 prenait comme un écho le même thème : « Ce serait défigurer la commune et dénaturer le caractère des fonctions municipales que de rétribuer, par un traitement, les services désintéressés des notables qui sollicitent et qui reçoivent l'honneur de donner une part de leur temps et de leur activité à la cité. Si la libre administration des communes peut être une école de la vie politique, il est bon qu'elle soit l'école de cette vertu si nécessaire : le désintéressement. »

Actuellement, personne ne met en doute le dévouement et le désintéressement du maire et de l'élu municipal, mais il faut bien admettre que les responsabilités ont brusquement changé depuis l'époque de ces citations historiques.

Le maire est devenu un gestionnaire. Par la force des choses, tout en gardant un contact humain permanent avec les populations, il est devenu un bâtisseur, un aménageur, un planificateur. Il doit être capable de discuter avec les représentants des grandes administrations, de plus en plus tentaculaires.

Dans les plus petites communes, comme dans les très grandes villes, les mêmes problèmes se posent souvent, mais à des échelles différentes.

La gestion communale est non plus une aimable distraction, mais l'expression d'une vocation et l'engagement d'un dévouement sans limite.

Certains ont pensé que, dans ces conditions, il convenait de transformer la charge du maire en métier et de la rétribuer comme tel. Cette solution a été adoptée dans différents pays européens. Personnellement, je pense que notre pays, qui bénéficie d'une expérience démocratique de près de deux cents ans, n'a pas à prendre pour modèle des pays qui en ont beaucoup moins.

Mais, petit à petit, par nécessité, une certaine compensation financière a été admise par la législation pour aboutir au régime actuel régi par la loi du 24 juillet 1952. Le principe de la gratuité des fonctions électives municipales demeure, mais une indemnité a pour objet de couvrir les frais que les maires sont tenus d'engager pour l'exercice de leur mandat et, fait nouveau, de compenser dans une certaine mesure le manqué à gagner qui résulte pour eux de la perte de temps qu'ils consacrent aux affaires publiques.

Le problème de la rémunération des maires est difficile à cerner.

Si l'on envisage un véritable salaire, on se voit objecter le risque de fonctionnarisation.

Dans beaucoup de grandes villes, le maire est également parlementaire, mais, dans les villes moyennes et même dans des communes rurales, il passe un nombre d'heures appréciable entre la mairie proprement dite et ses différentes obligations.

Ces heures, il est bien obligé de les prendre sur ses loisirs et le temps qu'il pourrait légitimement consacrer à sa famille. Il court également le risque de subir un préjudice dans l'évolution de sa carrière professionnelle.

Il faut également signaler que la grande majorité de l'opinion est contre le principe de la fonctionnarisation de la charge de maire, estimant qu'il est souhaitable, pour lui comme pour ses concitoyens, qu'il exerce une profession car, ainsi, il n'est pas coupé de la vie normale et a une notion exacte des problèmes quotidiens.

Mais, face à cette situation, tout le monde n'est pas à égalité et les notables, c'est-à-dire les personnes ayant, entre autres, une profession leur permettant d'organiser leur emploi du temps d'une façon assez souple, sont privilégiés.

Il en résulte qu'à l'heure actuelle la situation de maire est inadaptée et injuste. Les statistiques officielles sur la profession des élus municipaux, particulièrement des maires, le démontrent mieux que n'importe quel commentaire.

Depuis de nombreuses années d'ailleurs, l'association des maires de France, en particulier lors de chaque congrès, met l'accent sur l'urgence d'une réforme.

Voilà deux ans, lors de son allocution d'ouverture, notre président, qui dirige également l'association des maires de France, avait tenu à souligner la nécessité d'adapter d'urgence le statut de l'élu local aux nouvelles conditions de la gestion municipale et de le mettre en conformité avec les exigences démocratiques.

Lors du dernier congrès, notre collègue M. Pierre Schiélé avait, de son côté, présenté un important rapport.

Sur le plan parlementaire, il importe de souligner la proposition de loi de M. Jacques Carat et des membres du groupe socialiste, soumise par deux fois à l'examen de la commission des lois.

Le questionnaire adressé par le Gouvernement voilà un an, a montré l'importance que les maires attachaient à ce problème puisqu'ils ont répondu, dans ce domaine, avec plus d'ampleur qu'on ne le leur demandait.

Le Président de la République lui-même s'est montré soucieux, il y a déjà plus de deux ans et demi, des effets qu'exerçait sur la vie locale la transformation profonde que connaît la société française depuis la Libération.

Le rapport remis par M. Olivier Guichard a été quelque peu décevant puisqu'il ne consacre que deux pages aux élus, estimant dans la lettre d'introduction que le développement des responsabilités locales est intimement lié à la valeur personnelle des élus et à la conception qu'ils se font de leur rôle.

En revanche, M. le Premier ministre, M. Raymond Barre, prévoyait dans le programme dit « de Blois » un statut du maire parmi les modifications nécessaires aux conditions d'exercice des responsabilités locales.

Le hasard a voulu que sept propositions de loi, émanant de tous les groupes de cette assemblée, soient déposées au Sénat, pratiquement en même temps, sur ces mêmes problèmes.

M. Jozeau-Marigné, président de la commission des lois, a pensé qu'il serait sage de constituer un groupe de travail représentant toutes les tendances de notre assemblée afin de rechercher une synthèse possible de ces propositions.

Ce groupe de travail comprenait : M. de Bourgoing, républicain indépendant, M. Michel Giraud, rassemblement pour la République, M. de Hauteclouque, centre national des indépendants et paysans, M. Nayrou, socialiste, M. Ooghe, communiste, M. Pelletier, puis M. Peyou, gauche démocratique, M. de Tinguy, union centriste des démocrates de progrès, ainsi que moi-même en tant que rapporteur.

A la suite de nos réunions de travail, ce groupe a adopté à l'unanimité un texte, qui fut lui-même adopté par la commission des lois, également à l'unanimité.

Je pense que ce fait mérite d'être souligné et que c'est un excellent argument pour demander que ce rapport soit inscrit le plus vite possible à l'ordre du jour de notre assemblée. Ce rapport vient d'être distribué sous le n° 391. Il ne m'appartient pas aujourd'hui de le présenter puisqu'il n'est pas inscrit à l'ordre du jour. J'ai simplement voulu souligner l'importance de la question du statut des maires, car il conditionne l'exercice de la démocratie française.

Si ce texte a été adopté à l'unanimité par la commission des lois, c'est parce qu'en dehors de certaines concessions — j'en ai fait moi-même — chacun a voulu être constructif dans un esprit de collaboration confiante. En effet, en dehors de tout aspect politique, l'exercice de la fonction de maire rencontre les mêmes difficultés, quelle que soit la philosophie de chacun.

La commission des lois a pensé qu'il convenait de se limiter à l'examen des problèmes concernant les seuls élus municipaux. Pourquoi ?

C'est la catégorie la plus nombreuse. C'est celle qui est confrontée aux problèmes les plus délicats de gestion. Le conseil municipal est une assemblée permanente. C'est la catégorie la moins protégée jusqu'à présent.

En effet, les conseillers généraux, dont nous reparlerons par la suite, ont la possibilité de prendre des initiatives pour fixer leurs indemnités et organiser leur retraite, que n'ont pas les conseillers municipaux.

L'idée de base retenue est de donner aux élus, quels qu'ils soient, les moyens d'accéder à un mandat et les moyens de l'accomplir. Le grand principe est que nul Français ne soit empêché par sa situation professionnelle de prétendre à une responsabilité municipale.

Trois grandes idées se sont dégagées de l'ensemble des propositions. Il faut que les élus municipaux puissent disposer : d'abord, de temps pour accomplir leur tâche, ce que l'on a appelé le crédit d'heures, idée que vous avez reprise tout à l'heure, monsieur le ministre ; ensuite, d'une compensation financière destinée à faire face aux obligations de la charge et, dans une certaine mesure, à une éventuelle perte de salaire ; enfin, d'une sécurité qui se manifeste dans le domaine de l'emploi et par l'octroi d'une retraite complémentaire décente.

C'est sur la base de ces grandes idées que la commission des lois a adopté le rapport qui évidemment a essayé de réaliser un dosage en tenant compte de la nature des fonctions — maire-adjoint et conseiller municipal — et de l'importance des communes.

D'autre part, notre commission, bien qu'elle ait choisi un cadre limité à ses travaux, a tenu à les situer dans la perspective d'une réforme d'ensemble des rapports entre les collectivités locales et l'Etat.

C'est ainsi qu'au nom du principe de l'autonomie des collectivités locales elle s'est efforcée d'étendre, chaque fois qu'elle l'a pu, la liberté de décision des conseils municipaux en droit et en fait.

C'est ainsi qu'elle a travaillé dans le sens de la simplicité, rejetant toute création d'organisme nouveau.

C'est ainsi qu'elle a prévu pour les élus la possibilité de formation.

C'est ainsi qu'elle a adopté le principe d'une participation de l'Etat au paiement des indemnités de fonction des élus communaux sous une forme ou sous une autre.

Il m'est apparu que le Sénat, grand conseil des communes de France, ne pouvait présenter une réforme du statut des élus municipaux qui augmentait les charges financières des communes. Vous avez là, monsieur le ministre, l'occasion de réaliser un transfert de charges dans le bon sens, qui sera particulièrement apprécié et qui sera porté à votre crédit.

Cette année sera capitale car les collectivités locales sont à un tournant décisif de leur histoire.

Dans le cadre d'une réforme d'ensemble, réforme progressive, mais irréversible, comme l'a dit notre collègue M. Maurice Blin, j'ai été heureux, monsieur le ministre, de vous entendre dire que l'amélioration du statut d'élu local était, comme pour nous, au premier rang de vos préoccupations. C'est un point d'accord entre le Gouvernement et le Sénat qu'il me paraît aujourd'hui opportun de souligner. (Applaudissements.)

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

M. Jean-François Pintat. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, de toutes les libertés qui forment notre tradition républicaine, celle à laquelle les Français tiennent le plus est la liberté de gérer leurs affaires au sein de ces communautés naturelles que sont nos villes et nos villages. En effet, depuis bientôt un millénaire, nos communes sont le rempart de nos libertés.

Cependant, les problèmes qui se posent aux élus municipaux sont, depuis quelques décennies, devenus fort complexes. Aux tâches d'administration et de gestion qui étaient traditionnellement les leurs, maires et conseillers municipaux voient s'ajouter des tâches d'équipement de plus en plus lourdes à assumer. Or, les difficultés budgétaires des collectivités locales sont paradoxalement telles qu'elles empêchent celles-ci de satisfaire à ces charges accrues et c'est l'impasse.

Pourquoi? Parce qu'une commune, ce n'est pas seulement une église, une mairie, l'épicerie ou le café et la fontaine. Une commune, aujourd'hui, c'est une véritable entreprise, avec son patron, le maire, ses cadres, les conseillers municipaux, son budget de fonctionnement et ses investissements. En termes d'économie, les entreprises qui ont des difficultés et qui ne parviennent pas à les surmonter, on les appelle des « canards boiteux ». En termes de démocratie, et s'agissant des collectivités locales, on parle de « la grande misère des communes de France », expression pudique pour désigner une situation qui, pour être réversible, n'en est pas moins dramatique!

Alors on parle de réforme, on émet des vœux, on signe des résolutions, on se réunit, on constitue des groupes de travail; en somme, on met en route tout un processus qui jusqu'à présent n'a pas abouti à des résultats très spectaculaires.

Le débat que vous engagez heureusement aujourd'hui, monsieur le ministre, semble enfin vouloir faire avancer les choses et on ne peut que s'en réjouir.

Une commune est une entreprise, mais que serait une entreprise dont les dirigeants n'auraient aucune connaissance des affaires et devraient sans cesse se partager entre l'extérieur, le bureau ou l'atelier, qui ne disposerait que d'un petit fonds de roulement, qui serait obligée de beaucoup investir mais n'aurait en contrepartie que de faibles rentrées d'argent? Que serait une entreprise isolée du monde extérieur, sans relations avec ses concurrentes?

C'est sur ces trois points que je voudrais intervenir brièvement: la nécessité d'un véritable statut des élus locaux, la nécessité d'une véritable réforme des finances locales et, enfin, la nécessité d'encourager la collaboration intercommunale sans l'imposer.

Le temps n'est plus où un maire pouvait gérer facilement une collectivité tout en poursuivant des activités professionnelles et personnelles absorbantes. La fonction municipale exige, pour qui a décidé d'en assumer la responsabilité, disponibilité et désintéressement.

Mais tout le monde est loin d'être suffisamment maître de son temps pour pouvoir concilier travail et mairie ou suffisamment riche pour prendre un certain nombre d'heures « sans solde ». Cela a pour conséquence un déséquilibre dans la représentation sociologique de la cité. Les salariés sont près de dix fois moins représentés parmi les maires que l'ensemble de la population active, discrimination contraire, on le reconnaîtra, à la démocratie. La démocratie locale doit-elle être une république patricienne?

Par ailleurs, les élus locaux sont toujours désintéressés et tiennent à le rester. Mais est-ce une raison suffisante pour écarter des mairies tous ceux qui n'ont ni le temps ni la

fortune? Certes non. C'est pourquoi la formule « égalité des chances » ne doit pas seulement s'appliquer au monde scolaire, mais aussi à la démocratie locale.

Dès lors, il devient urgent de mettre en chantier un véritable statut local. Nombre de réunions et de débats ont déjà eu lieu sur ce thème au sein des partis comme au sein des diverses associations de maires et d'élus locaux sur cette volonté de démocratiser l'accès aux responsabilités.

Parmi les propositions, nous ferons nôtre, bien évidemment, la remarquable étude du « groupe de travail sur le statut de l'élu local », réalisée au sein de notre commission des lois et dont notre collègue M. Boileau vient de nous entretenir.

Son travail concerne essentiellement deux points importants: d'une part, un crédit de temps ou une autorisation spéciale d'absence dont la durée maximale mensuelle est déterminée en fonction du nombre d'habitants de la commune; d'autre part, des compensations financières suffisantes pour garantir aux élus locaux de légitimes moyens d'existence.

Les textes qui précisent le temps dont peu disposer légalement l'élu local pour exercer son mandat ne correspondent plus aux exigences actuelles. Il en va de même pour les problèmes d'indemnisation, sans que, pour autant, il soit question de salaire. Un mandat local doit, en effet, demeurer, par respect de l'acte démocratique que constitue l'élection, une fonction précaire. Mais on peut et on doit trouver le juste milieu et, en tout cas, assurer aux maires une retraite décente, comme l'ont demandé avant moi de nombreux collègues.

Améliorer le statut de l'élu local, c'est non seulement améliorer ses conditions matérielles de vie, mais c'est également lui donner les moyens moraux d'assurer sa fonction et c'est surtout le problème de la formation des élus locaux.

Afin de permettre à tous les élus de participer activement à des actions de formation, il est indispensable qu'ils puissent disposer du temps et des moyens matériels nécessaires, comme le personnel communal d'ailleurs. A ce sujet, les comptes rendus de l'assemblée générale des secrétaires généraux des mairies de France contiennent des renseignements fort intéressants que je ne développerai pas.

En outre, la loi de 1971 sur la formation professionnelle continue a prévu que les stagiaires pouvaient bénéficier d'une aide financière de l'Etat durant leur période de formation, à condition que ce stage ait fait l'objet d'un agrément de l'Etat. Il suffit donc, pour que les élus profitent de cet avantage, que, par voie réglementaire, certains instituts de formation bénéficient de cet agrément.

Donner de bons dirigeants à une entreprise ne suffit cependant pas à la faire tourner correctement, tant il est vrai que « l'argent est le nerf de la guerre ».

Que constatons-nous dans le domaine des finances locales? Nous enregistrons deux situations contradictoires: le poids économique et financier des collectivités locales ne cesse de s'accroître. Par exemple, elles consacrent 40 p. 100 de leur budget à des dépenses d'équipement et assurent 47 p. 100 environ des dépenses publiques d'investissement du pays. Pourtant, leur poids dans l'ensemble des dépenses publiques nationales, c'est-à-dire investissement plus financement, n'est que de 17 p. 100.

M. Bloch-Lainé pouvait donc dire très justement: « Les communes seront vraiment majeures quand elles disposeront de leur argent de poche sans avoir à solliciter les subsides de leurs parents. »

Aussi, si l'on veut redistribuer les rôles, transférer les pouvoirs, est-il nécessaire de réaliser, en même temps, un *new deal* financier, car les acteurs ne seront responsables dans leurs rôles que quand ils seront responsables de leurs moyens.

De nombreux aménagements ont été pourtant apportés au régime de la fiscalité locale depuis 1959. Aujourd'hui, les pouvoirs publics mettent enfin sur le métier une véritable remise en ordre des finances communales, une « modernisation du régime fiscal et financier », ainsi que l'a annoncé M. Raymond Barre. Le programme de Blois comporte déjà, dans la partie consacrée au développement des pouvoirs locaux, les grands principes de cette modernisation, sur lesquels nous sommes d'accord.

Quels sont-ils? Le remboursement de la T.V.A. sur les équipements des communes; déjà le fonds d'équipement des collectivités locales, créé dans ce but en 1975, dispose de 2 milliards de francs en 1978, soit le tiers environ de la T.V.A. payée par les communes à ce titre en 1976. Mais il nous faudra obtenir rapidement que les 7 milliards de francs que représente la T.V.A. nous soient versés, en 1981 si possible.

En ce qui concerne le régime des subventions, celles versées par l'Etat aux communes progresseront au même rythme que les rentrées de T.V.A. C'est le principe évolutif de l'indexation.

Il aboutira à faire bénéficier les communes de ressources importantes quand le rythme d'augmentation de la production nationale sera fort, mais risquera d'agir en sens inverse quand la croissance se ralentira.

En ce qui concerne le « minimum vital » prévu pour les communes, une sorte de Smic des communes pauvres serait mis en place pour celles qui, ayant peu d'habitants — donc peu de ressources — doivent pourtant engager des dépenses importantes pour entretenir leur patrimoine, leur voirie rurale en particulier. Ce dispositif est urgent à mettre en place et c'est une œuvre de solidarité nationale indispensable.

Enfin la modulation séparée des impôts nous donnerait aussi satisfaction. Dans le système actuel, les quatre impôts locaux sont liés et ne peuvent donc que varier ensemble. Désormais les maires pourront jouer sur les taux de chaque impôt séparément. Les élus auraient ainsi la possibilité et la responsabilité de transférer la charge fiscale d'une catégorie sociale à une autre.

Du chef de l'Etat au maire de la plus petite commune de France, l'accord est donc unanime sur la nécessité d'une réforme des finances locales vers un système fiscal à la fois diversifié, évolutif et productif.

Pour cela, nous avons encore une demande fondamentale, à mon sens, à présenter, c'est que les communes bénéficient comme l'Etat d'une part d'impôt évolutif importante comme d'une part de la taxe sur l'essence, de la T. V. A., et surtout d'une part de l'impôt sur le revenu.

Je reviens d'Allemagne où j'ai vu des aménagements extrêmement importants réalisés par une commune de taille comparable à la mienne et avec laquelle nous sommes jumelés. Après enquête sur place, j'ai compris : la commune allemande touche 13 p. 100 de l'impôt sur le revenu perçu par l'Etat. Voilà la clé du problème qu'il nous faut avoir pour ouvrir la porte de l'avenir.

Je voudrais dire, pour terminer, quelques mots sur les regroupements de communes.

Les réformes déjà adoptées sont l'indispensable point de départ d'un effort vigoureux en faveur d'une décentralisation authentique. Elles marquent, en effet, une première étape vers ce que le Président de la République a appelé une « révolution tranquille ».

C'est pourquoi, au-delà d'une réforme de structure, c'est-à-dire administrative et financière, il s'agit d'une véritable transformation des mentalités. Le Français est individualiste, répétition. L'esprit de clocher est encore bien vivace. Oui, mais au **xx** siècle, peut-on vivre en autarcie ? Il ne suffit plus de savoir vaguement ce que font « les autres ». Les relations intercommunales — comme les relations Etat-communes — ont dépassé depuis longtemps le stade de la coordination et de l'information réciproques, ce que l'on nomme le « bon voisinage », pour passer à celui de l'action commune. Seules une véritable coopération, une solidarité dynamique, sont à même de préserver l'indépendance de nos communes.

Mais comparaison n'est pas raison. Les circonstances historiques qui ont donné naissance aux collectivités locales en Europe sont diverses de part et d'autre des frontières. En outre, malgré une tendance héritée de la fin de l'Ancien Régime — et surtout de la Révolution — nos communes françaises ne sont pas seulement des subdivisions administratives : ce sont de véritables communautés bien vivantes.

C'est pour cela que la fusion autoritaire des communes doit être absolument écartée. Seul le rapprochement volontaire doit être retenu. Le mouvement spontané et multiforme de la coopération intercommunale doit se généraliser et se fortifier pour que les communs qui devraient se fédérer, comme celles qui conserveront leur forme actuelle, fassent beaucoup plus et encore mieux.

S'associer, mais comment, sur quel territoire, dans quelles institutions ? Il ne s'agit pas d'absorber ces communes, ni de les coiffer. La réponse est évidente et elle a l'approbation de tous. Il faut favoriser au maximum le développement des Sivom, les syndicats intercommunaux à vocation multiple, qui ont fait leurs preuves.

En conclusion, décentralisation des pouvoirs comme des moyens financiers, évolution des mentalités, de l'individualisme stérile vers la coopération fructueuse, tel est bien l'enjeu du formidable pari que notre « bonne vieille France » s'est fait à elle-même.

Le débat qui a eu lieu aujourd'hui est significatif ; il fait suite à la vaste consultation lancée par vos soins, monsieur le ministre, auprès des élus locaux à l'automne dernier.

Plus que jamais les communes doivent être des centres d'initiation et de rayonnement. Le principe qui doit être le nôtre tend à situer les responsabilités au niveau le plus proche des citoyens, c'est-à-dire au niveau communal. L'Etat doit faire son métier, s'en tenir là et ne pas chercher à faire celui des communes. C'est aussi cela, la vraie démocratie.

Mais le Gouvernement se doit d'assurer les conditions d'existence de cette démocratie ; à lui de donner aux communes qui le composent le droit à l'efficacité. Il vient d'ouvrir la voie de la réforme. Nous lui faisons confiance.

Les communes sauront alors marcher avec le dynamisme et l'espoir qui a toujours été le leur, vers l'avenir. (*Applaudissements à droite et sur les travées du R.P.R. et de l'U.C.D.P.*)

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

M. Daniel Millaud. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'ai longuement hésité sur la signification donnée aux termes « collectivités locales ». Je veux comprendre qu'il s'agit des collectivités territoriales de la République au sens de l'article 72 de la Constitution. Aussi, pourquoi taire les problèmes des collectivités locales de l'outre-mer français ? Je souhaite que l'on comprenne que le soleil ne se couche jamais sur les collectivités territoriales de la République.

Mais je ne puis me permettre de parler au nom de toutes les collectivités d'outre-mer. Elles sont très différentes et la solution de leurs problèmes ne peut être identique. Du reste, après avoir écouté la plupart des orateurs qui m'ont précédé à cette tribune, j'ai trouvé, certes, de nombreux points de convergence, mais également des nuances qui rendent difficile la synthèse que vous évoquiez hier, monsieur le ministre.

Mon propos se limitera au niveau des rapports juridiques entre l'Etat et le territoire que je représente et au niveau du vide législatif entre l'Etat et les communes éparpillées dans l'océan Pacifique sur une surface aussi grande que l'Europe.

Le Gouvernement et le Parlement, à l'unanimité, ont doté la Polynésie d'institutions décentralisées, dont certaines dispositions pourraient être appliquées aux régions de métropole. C'est à dessein que je ne prononce pas le mot d'autonomie : ce mot provoque aujourd'hui encore chez certains la crainte de voir remettre en cause l'intégrité de l'Etat.

Ma crainte, monsieur le ministre — et cette crainte, je vous l'exprime avec franchise —, c'est que les services administratifs de plusieurs ministères ne veuillent pas connaître les dispositions de cette décentralisation.

Aussi, je vous le dis avec insistance : demandez à vos collègues du Gouvernement d'appliquer cette décentralisation, notamment dans ses dispositions conventionnelles prévues aux articles 69 et 70.

A cette décentralisation doit correspondre une déconcentration. Elle existe dans les départements métropolitains. Je ne demande pas que l'on transforme notre haut commissaire en proconsul, mais il faut donner au représentant de l'Etat les moyens réglementaires et le personnel nécessaire à l'exercice de ses attributions.

Sans allonger inconsidérément mon intervention, je dois pourtant m'inquiéter aussi du sort qui est fait à l'extension du code des communes en Polynésie française. Après vous avoir entendus, mes chers collègues, nous qui cherchons, en Polynésie, à étendre le système communal, je me demande si nous ne faisons pas fausse route et si, au contraire, il ne faudrait pas supprimer ce système.

Les maires français du Pacifique doivent être des maires à part entière et disposer, eux aussi, des mêmes moyens que ceux qui sont mis à la disposition de leurs homologues de métropole, tout en sachant que leurs difficultés sont accrues du fait de la spécificité géographique de ce territoire. Ils ont les mêmes difficultés que leurs collègues métropolitains et parfois des centaines de kilomètres les séparent de la base administrative la plus proche.

D'où la nécessité, lorsque le code des communes sera entièrement promulgué, de former le personnel communal et d'informer les élus municipaux de leurs nouveaux droits et de leurs devoirs nouveaux. Mais cette formation, monsieur le ministre, doit être à la charge de l'Etat pendant une durée suffisante.

Nous aborderons, je l'espère, monsieur le ministre, le problème des budgets communaux au début de la prochaine session parlementaire, lorsqu'il s'agira de compléter le code des communes. Mais vous pourriez d'ores et déjà, par voie réglementaire, en application de l'article 10 de la loi n° 71-1028 du 25 décembre 1971, assurer un minimum de ressources budgétaires aux communes associées. Celles-ci ont été regroupées

à partir d'anciens districts et sont séparées, souvent, par des dizaines de kilomètres ou des montagnes difficilement franchissables. Elles ne doivent pas être des laissées pour compte.

Le Gouvernement et le Parlement ont décidé de la création généralisée des communes en Polynésie française et dans d'autres territoires du Pacifique. Il a été fait, par vos prédécesseurs, messieurs les représentants du Gouvernement, à cette tribune comme à celle de l'Assemblée nationale, tant de promesses au moment du vote de la loi de 1971 qu'il faudrait aujourd'hui les tenir.

L'assurance que vous voudrez bien me donner au nom du Gouvernement sera, croyez-le, entendue aux Marquises, aux Australes, aux Gambier, aux Tuamotu, aux Iles du Vent comme aux Iles sous le Vent, et ceux qui l'entendront se sentiront des citoyens de la République et non plus des sujets de l'Etat. (Applaudissements.)

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

M. Jean-Marie Rausch. Monsieur le ministre, étant le dernier orateur inscrit, mon intervention se situera dans un cadre beaucoup plus ponctuel, celui des grandes villes. Je rappelle d'ailleurs que vous avez bien voulu recevoir, voilà quelques jours, monsieur le ministre, le bureau de l'association des maires des grandes villes.

Mes collègues ont essentiellement parlé du problème des finances locales. Nous savons bien qu'il n'est pas possible de discuter de la réforme des collectivités locales sans aborder cette très importante question. Je le ferai brièvement, car ce n'est pas l'essentiel de mon intervention.

Monsieur le ministre, dans cette réforme que vous allez proposer au Parlement au mois d'octobre, un point me semble capital : c'est celui que M. le Président de la République a bien voulu intituler, dans son questionnaire, « Le pouvoir des maires ». Mais très étroitement lié au problème des pouvoirs, il y a celui des compétences des maires. Ces compétences sont en train d'évoluer. Vous en avez parlé, monsieur le ministre, dans votre discours, ainsi que de nombreux collègues ; permettez-moi d'y revenir quelques instants.

Ainsi que l'a dit M. Fourcade, nous sommes entrés depuis quelques années dans ce que l'on pourrait appeler « l'ère du qualitatif ». Pendant les années d'après-guerre, nous avons dû faire face à une demande essentiellement quantitative de besoins ou de biens d'équipement personnels, allant du réfrigérateur à la machine à laver en passant par la voiture automobile, se traduisant également, au niveau de l'habitation et des équipements des grands ensembles, par de grandes concentrations de type Z. U. P. ou villes nouvelles.

A l'époque, il était essentiel d'avoir, c'est-à-dire d'acquérir beaucoup de choses qui toutes nous manquaient, alors qu'aujourd'hui nous voulons beaucoup plus être pour affirmer notre existence.

Ce besoin d'existence, cette recherche, d'une manière globale et générale, du qualitatif, se traduisent dans un certain nombre de domaines. Je citerai, sans que cette liste soit exhaustive : l'éducation, la formation, la culture et même la sécurité. Dans plusieurs de ces domaines, les compétences ne sont pas nettement définies.

Par ailleurs, et c'est là que j'aborderai très brièvement le problème des impôts locaux, nous avons pu constater, pour la plupart des communes importantes, le doublement de la pression fiscale locale tous les cinq ans, de sorte que nous pouvons dire que, depuis 1968, dans les grandes villes du moins, nous ne sommes pas loin d'avoir quadruplé la fiscalité.

Cette progression était possible dans le passé, car nous étions dans une économie à forte croissance, avec une augmentation du pouvoir d'achat que personne ne nie aujourd'hui. Malheureusement, l'économie connaît aujourd'hui une croissance faible ; l'augmentation du pouvoir d'achat est encore plus faible et nous ne voyons pas du tout comment nous pourrions continuer à augmenter la pression fiscale de 15 à 20 p. 100 par an, c'est-à-dire arriver à un doublement dans les quatre ou cinq prochaines années.

Plusieurs de nos collègues ont suggéré un certain nombre de remèdes dans le domaine des finances locales ; il est un fait certain que l'unanimité semble se faire sur la revendication d'un reversement complémentaire par l'Etat aux communes d'une taxe de type V. R. T. S. répartie selon un critère qui devra encore être déterminé. Je ne crois pas que cela soit suffisant et cela ne réglerait pas, sur le plan de l'indépendance des communes, la modulation de la pression fiscale d'une commune à l'autre, laquelle se justifie. Certains conseils municipaux, voulant faire preuve d'un certain dynamisme, demanderont un grand effort à leurs électeurs et administrés, tandis que d'autres ne le voudront pas.

Il sera donc nécessaire qu'une partie de nos recettes provienne toujours d'un impôt modulable. Les impôts locaux, qui sont dans ce cas, représentent dans beaucoup de villes environ un tiers, soit 35 p. 100, du total de ces recettes.

On pourrait concevoir qu'une partie de ces 35 p. 100 soit remplacée par une dotation de l'Etat prise, par exemple, sur l'impôt sur le revenu ou sur la T. V. A.

Je n'ai pas, et de loin, les connaissances fiscales et financières de notre collègue Fourcade, ancien ministre des finances, mais permettez-moi de ne pas être tout à fait d'accord avec une partie de ses propositions qui sont d'ailleurs également en partie celles de M. Bourguin. La part éventuelle de l'impôt sur le revenu cédée aux communes ne devrait jamais pouvoir être modulée. S'il y a démembrement d'un impôt d'Etat, on doit globalement en affecter une tranche aux collectivités locales sans que ces dernières puissent le majorer sous forme de décimes ou de centimes additionnels. Cela créerait des disparités entre les communes encore plus insupportables que le système actuel. Les contribuables importants des grandes villes iraient se domicilier dans les banlieues agréables à moindre imposition tout en bénéficiant des services et des équipements des villes-centres.

Mais il devra rester dans les recettes des villes une part modulable. Cela est indispensable pour permettre aux élus responsables de bénéficier d'initiatives et d'une véritable indépendance de gestion. Je crains simplement que cette part modulable ne puisse être prise que sur un ou plusieurs des impôts locaux existant actuellement, à moins que vous puissiez nous proposer, monsieur le ministre, un autre impôt à la fois équitable, évolutif et susceptible de subir des majorations ou minorations au profit des communes.

Mais avant d'en arriver là, mes chers collègues, nous devrions chercher à savoir où va notre argent. Il serait, à mon avis, essentiel, monsieur le ministre, que vous fassiez relever l'inventaire des compétences incombant à l'Etat ou aux collectivités locales. Je m'explique. Donner aux communes les moyens financiers leur permettant de faire face aux charges qu'elles assument au lieu et place de l'Etat, que ce soit dans le domaine scolaire ou dans celui de la formation artistique et même de l'enseignement secondaire et supérieur, exigerait de la part de l'Etat la reversion d'une certaine somme en faveur de ces communes, ou alors une prise en charge, par l'Etat, de ces compétences.

Vous avez entendu parler du problème de l'école des arts appliqués de Metz, dont nous avons voulu faire un test exemplaire. Il est un fait certain que l'Etat nous a obligés, depuis cinq ans, à quintupler le budget de cet établissement, et cela à travers des contraintes pédagogiques de plus en plus importantes. Nous avons « suivi » en réclamant, à chaque fois, la nationalisation de cette école. Or, elle n'a pas été nationalisée alors que nous avions appliqué scrupuleusement toutes les prescriptions en matière pédagogique. Mais — et cela me paraît encore plus scandaleux — alors que de nombreuses écoles ne sont pas nationalisées et sont donc à 90 p. 100 à la charge des communes, quelques établissements identiques sont, eux, nationalisés et les communes ne paient presque rien en ce qui les concerne. C'est ce type de disparité qui est très irritant pour les élus locaux. Il faudra y mettre fin en donnant aux communes, au moins sur ce plan précis qui relève de la formation et de l'éducation, les moyens leur permettant d'être à égalité.

Je citerai un autre exemple où cette disparité pèse aussi très lourdement : c'est celui, que vous connaissez bien, des sapeurs-pompiers. Dans certains cas, ils sont à 100 p. 100 à la charge des communes ; dans d'autres, ils sont à 100 p. 100 à la charge du département avec toutes les solutions intermédiaires possibles. Et encore, je ne parle pas du statut de Paris qui est différent.

Cette inégalité de traitement des Français devant certaines dépenses ne nous paraît pas normale. Je crois sincèrement, monsieur le ministre, que si, dans ce domaine qui est essentiellement du ressort de l'Etat, l'on pouvait arriver à une plus grande égalité, un très grand pas serait fait. Ne croyez surtout pas, monsieur le ministre, que je souhaite l'égalité pour toutes les communes, dans toutes les compétences.

Il faut laisser aux élus locaux la faculté de faire des choix. Certains voudront accentuer l'effort dans le domaine du sport en construisant plus de stades ou de piscines, d'autres feront porter l'effort dans le domaine culturel ou artistique en assurant la promotion d'un très beau théâtre ou d'un orchestre de grande qualité. C'est cela qui fait la personnalité des communes françaises. Pour maintenir cette richesse dans sa diversité, il faut que les conseils municipaux puissent modifier leur imposition.

En bref, monsieur le ministre, il est indispensable que l'Etat prenne à sa charge tout ce qui est de sa compétence et de sa responsabilité et que l'on permette aux communes de choisir

librement les équipements réclamés par leurs usagers. Cela peut dépendre des choix régionaux, du problème climatique ou simplement d'aspirations différentes.

C'est peut-être le moyen de concilier l'indépendance des communes avec l'équité que tous nos concitoyens souhaitent. Cela n'est certainement pas facile, sinon vous auriez déjà trouvé et mis en œuvre les solutions nécessaires.

Permettez-moi simplement de souhaiter qu'à travers le grand débat qui s'ouvrira en automne, nous puissions vous aider à trouver des remèdes à la situation de plus en plus préoccupante de nos villes et de nos villages. (*Applaudissements.*)

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

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. « Tout a toujours été dit, rien ne semble jamais avoir été compris » ; ainsi le président Champeix marquait-il sa surprise et sa déception de nous voir consulter le Sénat sur le projet de réforme des collectivités locales.

Sans vouloir lui faire, non plus qu'à M. Josy Moinet, de procès d'intention en imaginant ce qu'il eût pu dire si, d'aventure, le Gouvernement avait négligé cette démarche, je pense sincèrement que M. de Tinguy est dans le vrai quand il se félicite que nous nous mettions à l'écoute du Sénat avant de passer, avec les conseils de ses membres, à la rédaction des textes, et que M. Descours Desacres l'est tout autant quand il qualifie ce débat d'étape capitale et, même, M. Giraud, quand il parle du commencement de réponse après une longue attente. Oui, longue attente ; M. Salvi ne nous rappelait-il pas qu'il s'agissait de soixante-et-un ans ?

A l'ancien président de l'association des maires, qui s'est très courtoisement excusé d'avoir dû quitter la séance tout à l'heure et dont j'ai écouté le propos à la mesure de l'effort de synthèse qu'il avait exigé de son auteur — et ce n'est pas peu de le dire, n'est-ce pas, monsieur le président de la commission des lois ? — je veux indiquer dès l'abord que le Gouvernement fait sien le parti de Mirabeau contre celui de Thouret, ce qui satisfera sans nul doute ceux de ses collègues qui, comme M. Raybaud, rapporteur du budget de mon département et, plus encore, éminent praticien des responsabilités communales, ont exprimé le désir que le projet tienne compte de la diversité de nos communes.

Cette diversité, le projet évoqué par M. le président de la République lors de sa récente réunion de presse et cher à M. Fréville d'un retour à la représentation proportionnelle pour les seules villes de plus de 30 000 habitants, la prend également en compte comme beaucoup d'entre vous et, à l'instant encore, comme M. le sénateur-maire de Metz. Le Gouvernement est résolu à mieux délimiter les compétences au moyen des transferts appropriés et à réduire des disparités dont je reconnais avec vous, monsieur Rausch, le caractère irritant.

Comme le maire de Saint-Michel-Mont-Mercure, le Gouvernement est résolu à endiguer ce qu'il a appelé « la marée de la paperasse » et à infléchir certaines pratiques administratives issues souvent, comme il a eu l'honnêteté de le dire après moi, de la complicité inconsciente de concitoyens sensibles au mirage de l'Etat-providence.

Comme M. de Tinguy, je tiens le Parlement pour la plus qualifiée des commissions et, dès lors, je regarde comme inutile la création suggérée par M. Ooghe d'un conseil supérieur des collectivités locales.

MM. Champeix, Raybaud, Descours Desacres, Fréville, Genton, Nayrou — qui a fait le procès des subventions d'incitation — MM. Béranget, Vallin, Fourcade, Gérin, Salvi — auquel je rappellerai amicalement que la plupart des pays européens ont réduit très autoritairement le nombre de leurs communes, puisque, aussi bien, vous évoquiez, monsieur le président, le problème d'un rapprochement entre la situation des communes en Europe et celle des communes en France — ainsi que MM. Giraud, Bourguine, Moinet, Goetschy, Brives, Lucotte, Pintat et Rausch ont évoqué le problème financier qui, disait M. de Tinguy, domine tous les autres.

M. Marcilhacy le qualifiait d'angoissant et M. Maurice Blin y a consacré tout naturellement, en sa qualité de rapporteur général, la totalité de sa remarquable intervention. Aussi bien, est-ce par ce problème que je veux m'efforcer de commencer de répondre aux principales questions soulevées par les orateurs qui se sont succédés dans ce débat et d'établir à l'intention de M. Moinet, à tout le moins, cette « esquisse d'une esquisse » qu'il paraissait attendre tout à l'heure.

La liberté a pour corollaire la responsabilité — il faut être très clair sur ce point. Une commune, c'est une entreprise, vient très justement de dire M. Pintat. Les communes et les départements ne peuvent pas demander à la fois plus de pouvoirs et

moins de responsabilités. Ce principe, une fois posé, il convient d'entreprendre une modernisation décisive du régime de la fiscalité locale.

Je reconnais volontiers, avec votre rapporteur général, qu'actuellement les ressources fiscales dont disposent les collectivités locales sont assises sur des bases régies par des mécanismes plus rigides que ceux de l'Etat.

C'est la raison pour laquelle il est envisagé de procéder à un ajustement plus régulier des valeurs des assiettes.

C'est pourquoi il faut envisager également de rendre aux autorités locales la liberté de fixation des taux des impôts locaux dans certaines limites sur le plan des parts respectives des uns et des autres dans la fiscalité locale et, en tout cas, entre la taxe professionnelle et les trois autres impôts, comme l'a dit M. Blin, pour épargner à certains la tentation d'écraser les entreprises au bénéfice des électeurs.

C'est pourquoi il est envisagé de mieux tenir compte, dans le calcul de la taxe d'habitation, de la situation sociale des redevables, comme l'a souhaité M. Béranget, ainsi que d'opérer une certaine péréquation de la taxe professionnelle entre les collectivités appartenant à une même région d'emploi.

Cette modernisation sera entreprise avec prudence, mais l'objectif est clair : la nouvelle fiscalité locale ne doit pas avoir d'incidence plus défavorable pour les ménages et les entreprises que celle de l'Etat.

Votre commission des finances envisage, si j'ai bien compris M. Blin, pour pallier l'insuffisante évolution de l'assiette des impôts locaux, de faire prendre en charge par l'Etat la différence entre le produit de la fiscalité locale à taux inchangé et ce produit multiplié par l'évolution de la production intérieure brute — P. I. B.

L'idée de la correction d'assiette est en soi intéressante et nous ordonnons autour d'elle certaines de nos réflexions. Mais si l'Etat devait prendre en charge la différence entre l'augmentation normale de l'assiette et l'augmentation indexée sur la P. I. B., en 1985, la fiscalité n'aurait très rapidement plus qu'un rôle marginal dans le financement des budgets locaux, ce qui s'accorderait mal avec l'objectif de « responsabilisation » des collectivités locales qui a présidé jusqu'ici à l'élaboration du plan de développement de celles-ci.

En revanche, afin de diminuer l'augmentation des taux afférents aux impôts locaux, il apparaît possible d'envisager d'ajuster, tous les ans, les bases d'imposition en appliquant à chacune d'elles un coefficient forfaitaire. De cette façon, les collectivités locales seraient placées dans une situation comparable à celle de l'Etat qui, du fait de la nature évolutive de la matière imposable, n'est pas contraint d'augmenter d'année en année le barème d'imposition.

Par ailleurs, la fiscalité ne représente pas la seule ressource propre des collectivités locales. Un certain nombre de services communaux peuvent et doivent être facturés à leur prix de revient. Les communes, comme les entreprises, ont vocation à bénéficier de la liberté des prix et à en user en tenant compte des considérations sociales qui s'attachent aux services qu'elles rendent.

Cette orientation ne signifie pas que l'Etat cherche à se désengager, même si, comme le déclarait, s'attachant au contexte économique actuel, votre rapporteur général, « la réforme tombe mal », bien au contraire.

Je voudrais, tout d'abord, rappeler qu'au cours de la dernière période, et contrairement à ce qui est affirmé couramment, ici et là — de bonne foi, j'en ai la certitude — le montant total des transferts de l'Etat aux collectivités locales n'a pas diminué en valeur relative et qu'il a augmenté de manière significative en valeur absolue.

En 1970, ces transferts, le versement représentatif de la taxe sur les salaires, les subventions de fonctionnement, les subventions d'équipement notamment, représentaient 20 milliards de francs, soit 39,6 p. 100 des ressources locales. En 1975, le chiffre s'élevait à 42 milliards de francs, soit un doublement en cinq ans, soit encore 40 p. 100 des ressources locales et 0,4 p. 100 de plus qu'en 1970.

D'ores et déjà, les transferts de l'Etat ont à peu près la même importance que les ressources propres des collectivités locales dans le financement des budgets locaux, respectivement, en 1975, de 40 et de 41 p. 100, le solde étant assuré, comme je l'indiquais au cours de mon intervention précédente, par des emprunts.

Je rappellerai encore que sur 100 francs de recettes qui revenaient à l'Etat, 10,70 francs allaient, en 1968, aux collectivités locales contre 14 francs, en 1976.

De 1970 à 1977, le montant du versement représentatif de la taxe sur les salaires a progressé de 173 p. 100, soit plus de 15 p. 100 par an. Il a atteint 25 400 millions de francs en 1977. Ce taux de croissance a été supérieur à celui de la production intérieure brute, qui n'a crû que de 125 p. 100 pendant la même période, à celui de la T.V.A., qui a crû de 132 p. 100, et à celui des recettes de l'Etat, qui ont crû, elles, toujours pour cette même période de 1970 à 1977, de 92,5 p. 100 contre — je le répète — 173 p. 100 pour le V.R.T.S.

M. Camille Vallin. Que demande le peuple ? Tout va bien !

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Ces taux de 40 et de 41 p. 100 que j'évoquais tout à l'heure, en ce qui concerne les sources respectives des ressources des collectivités locales, sera maintenu à l'avenir, à compétences constantes bien entendu.

Nous envisageons, dans le cadre du plan de développement des responsabilités locales, la création d'un fonds qui devrait globaliser l'actuel V.R.T.S. et les versements représentatifs des taxes sur les spectacles. Le fonds serait indexé sur une ressource très évolutive de l'Etat : la T.V.A.. Cette nouvelle référence serait, dans les années qui viennent, plus favorable aux collectivités locales que la référence à l'ancienne taxe sur les salaires.

Puisque j'ai évoqué la T.V.A., je confirme ici l'engagement, qui figure dans le programme de Blois, de son remboursement intégral en 1981 car, dans ce programme qui a fait l'objet d'une brochure, c'est de 1981 et non de 1980, comme je l'ai entendu dire, qu'il est question.

Je précise qu'en 1976 c'est en moyenne 40,2 p. 100 de la T.V.A. des collectivités locales qui ont été remboursés : les 6 p. 100, dont parlait M. de Tinguy, c'est 47,1 p. 100 pour les communes, les 2 p. 100 qu'il évoquait ensuite, c'est 20 p. 100 pour les départements et autres groupements ; je le répète, le taux est de 40,2 p. 100.

Or, à l'intention du Sénat, et spécialement de M. Vallin, qui jongle avec les chiffres avec une dextérité qui m'a confondu...

M. Camille Vallin. Nous aimerions que vous nous donniez les précisions voulues, avec le contrôle de la Cour des comptes !

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. C'est ce que je suis en train de faire. Je vous donne des précisions qui figureront au *Journal officiel*, tout comme ce que je n'ose appeler vos précisions, monsieur Vallin.

Je rappelle, en effet, que le montant de la T.V.A. payée par les collectivités locales a été, pour le dernier chiffre connu avec certitude par la comptabilité nationale, de 4 900 millions en 1976.

Dans ces conditions, les chiffres de 8 et de 10 milliards de francs avancés pour les prochaines années par M. Vallin relèvent, je me dois de le lui dire, d'un singulier optimisme quant au taux de croissance de notre économie dans une conjoncture mondiale difficile.

M. Camille Vallin. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le ministre ?

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Je vous en prie.

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

M. Camille Vallin. Je vous remercie, monsieur le ministre, de me permettre de vous interrompre.

Selon vous, le montant de la T.V.A. payée, en 1976, par les collectivités locales se serait élevé à 4 900 millions de francs. Comment se fait-il qu'en avril 1975 votre prédécesseur, M. Ponia-towski, indiquait que le montant de la T.V.A. payée par les collectivités locales s'élevait alors à un peu plus de 5 100 millions de francs ?

M. Louis Perrein. C'est exact !

M. Camille Vallin. Je suis tout à fait surpris qu'en 1976 ce montant ait diminué par rapport à 1975, alors que, cette année-là, vous aviez mis en œuvre le plan de relance.

Par conséquent, monsieur le ministre, je maintiens la question que je vous ai posée. Nous ne comprenons pas que le Gouvernement s'obstine à refuser le contrôle de la Cour des comptes, en ce qui concerne aussi bien le montant de la T.V.A. payée par les collectivités locales que l'évaluation de la masse salariale. Nous l'avons demandé, ainsi que le congrès des maires. Vous vous y refusez. Pourquoi ? Si vos chiffres sont exacts, si vous n'avez donc rien à cacher, acceptez notre proposition ! La Cour des comptes ne peut être suspectée de ne pas travailler sur des chiffres conformes à la réalité.

M. le président. Monsieur le ministre, poursuivez votre exposé !

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Monsieur Vallin, la différence de chiffres que vous évoquez provient de la mise en jeu d'un certain article 14, dont vous avez certainement entendu parler.

Au demeurant, les chiffres dont j'ai fait état doivent figurer au *Journal officiel* et proviennent de la comptabilité nationale, notamment les 4 900 millions de francs en question. Ils correspondent parfaitement aux 2 milliards de francs inscrits dans le budget de 1978. En effet, vous le savez, les remboursements s'opèrent avec un décalage de deux ans.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur (Collectivités locales). Ces chiffres sont extraits des comptes administratifs.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Ils proviennent effectivement des comptes administratifs, comme le dit M. Bécam. Il n'y a donc rien de caché dans les chiffres que nous avançons.

Ce qui est surprenant, ce sont ceux de 8 et de 10 milliards de francs dont vous avez fait état comme correspondant au montant de la T.V.A. pour les prochaines années. Plût au ciel qu'il fût tel ! Cela signifierait que notre économie a fait un bond d'une ampleur qu'elle n'a jamais encore connue, fût-ce dans la période la plus prospère de l'après-guerre.

M. Camille Vallin. Je suis prêt à confronter mes chiffres avec les vôtres, année par année.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Nous le ferons très volontiers, dans l'esprit de concertation que j'ai évoqué tout à l'heure et auquel, je suppose, vous n'entendez pas vous soustraire.

M. Camille Vallin. La vérification de ces chiffres pourrait être confiée à la commission des finances du Sénat.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Très volontiers, monsieur Vallin ! Le président de la commission des finances et son rapporteur général se feront un plaisir de le faire et mes collaborateurs seront toujours prêts à s'associer à vos travaux.

M. Camille Vallin. Très bien !

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Le blocage du V.R.T.S. depuis 1977 a provisoirement — cet adjectif s'adresse surtout à M. Blin — interrompu l'évolution du rapprochement des situations financières que le régime nouveau du V.R.T.S. était en train de réaliser.

Il y va de la responsabilité de l'Etat d'assurer une meilleure péréquation financière entre les communes. C'est pourquoi nous étudions, dans le cadre du plan de développement, et conformément à l'intéressante suggestion de M. Fortier, la possibilité d'une répartition des aides de l'Etat en fonction du potentiel fiscal effectif des communes.

Cet objectif est naturellement incompatible avec le maintien de toutes les situations acquises et nous allons au-devant de difficultés dans un pays qui se nourrit de la philosophie de l'avantage acquis, nous le savons. Mais, la réalisation ne devant pas entraîner le bouleversement subit du budget des communes, même de celles qui ont pu être trop favorisées jusque-là, des étapes s'imposeront.

J'en viens enfin à l'évolution des dépenses communales. Au cours de la dernière décennie, elles ont connu une augmentation rapide et soutenue puisqu'en moyenne le taux d'accroissement a dépassé de trois points celui de la production intérieure brute : 15,5 p. 100 contre 12,5 p. 100. Cette croissance s'expliquait, pour l'essentiel, par l'importance de l'effort d'équipement réalisé, lui-même lié à la croissance démographique, à l'intensité des mouvements de population, à l'ampleur des besoins à satisfaire et à l'avènement d'une nouvelle génération d'investissements porteuse de dépenses de fonctionnement souvent très lourdes.

Il s'agissait donc d'un phénomène normal et même souhaitable. Je constate que la situation est en train d'évoluer. Les statistiques connues pour 1977 font état d'une certaine décélération des dépenses locales. Ce ralentissement est, lui aussi, normal.

Les communes françaises sont désormais, en général, mieux équipées, notamment dans les domaines de la voirie et des écoles, deux postes clés du budget communal ; la pression démographique se ralentit ; malheureusement, à certains égards, l'urbanisation marque aussi le pas et cela est, en revanche, fort heureux.

L'effort d'amélioration de la gestion commence à porter ses fruits et des économies ont pu être réalisées. Il faut poursuivre

dans cette voie. L'Etat n'aidera plus celles des collectivités locales qui feraient montre de laxisme dans leur gestion. La subvention d'équilibre ne saurait devenir une prime à la mauvaise gestion.

M. Pierre Salvi. Très bien !

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Nous nous sommes aperçus que, dans ce domaine comme en d'autres, il existait des « chasseurs de prime ».

Enfin, et surtout, la demande des Français a évolué. Leur préférence va aux services adaptés à leurs besoins, sans démesure ni luxe inutile. Elle va surtout, comme le disait à l'instant M. Rausch, au qualitatif.

Par ailleurs, les Français ne souhaitent peut-être pas une extension indéfinie du secteur public et des services publics. La récente consultation électorale a montré que les Français voulaient une société de responsabilité et de solidarité. Le refus de l'augmentation incessante de la pression fiscale, d'où qu'elle vienne, est d'une nature tout à fait différente de l'allergie traditionnelle à la fiscalité. Il signifie que nos concitoyens veulent, pour la plupart d'entre eux, choisir eux-mêmes les voies et moyens de leur épanouissement et qu'ils n'entendent pas que la collectivité se substitue systématiquement à leur initiative.

M. Bourguine a évoqué la fiscalité aux Etats-Unis. Cela m'a remis en mémoire la révolte — je reprends là le titre d'un article de presse — des contribuables de l'Etat de Californie, lequel est tenu généralement pour le plus riche des Etats-Unis d'Amérique. Les habitants de la Californie ont demandé et obtenu, à la suite d'une large consultation, un plafonnement de l'impôt local qui correspondait à une réduction de 50 p. 100 de celui-ci. Il y avait à cela deux raisons : l'unicité de l'impôt local — la *property tax* — par opposition à la diversification de nos impôts locaux ; mais aussi la croissance excessive de son taux dans l'Etat, pourtant riche, de Californie, quelles qu'en soient les justifications.

Du propos prospectif de M. Fourcade, j'ai essentiellement retenu qu'il fallait maintenir une fiscalité diversifiée dont le produit soit significatif et le taux voté par une autorité locale. Un impôt n'engage la responsabilité des responsables locaux que s'il représente un pourcentage suffisant des ressources locales.

M. Fourcade a soulevé trois problèmes majeurs et d'abord celui de la suppression de la taxe d'habitation. A cet égard, la substitution de l'assiette de l'impôt sur le revenu à la taxe d'habitation pose de sérieux problèmes, et, à ce sujet, je dirai amicalement à M. Pintat qu'il faut se défier des comparaisons. En effet, 13 p. 100 de l'impôt sur le revenu — pourcentage qui permettrait, selon lui, à une ville allemande qu'il a récemment visitée d'avoir des finances sinon prospères, du moins à l'aise — ne représenteraient en France, pour l'ensemble de nos communes, que le tiers du produit du V.R.T.S. et pas plus.

M. Rausch a d'ailleurs bien mesuré toutes les difficultés que présenterait cette substitution. Tout d'abord, il existe une forte concentration de la matière imposable en région parisienne : près de 50 p. 100. Ensuite, un brusque changement d'assiette créerait des inégalités considérables entre les communes et les obligerait à mettre en place un système de péréquation à l'échelon national, ce qui ferait perdre à l'impôt son caractère d'impôt local. En outre, l'impôt sur le revenu est mal localisé. Enfin, toutes les catégories sociales ne supportent pas l'impôt sur le revenu dans les mêmes conditions ; chacun m'aura compris.

A long terme, il n'est pas souhaitable de se priver de la référence à des valeurs locatives localisées. En revanche, il est possible et souhaitable de personnaliser vraiment la taxe d'habitation.

Le rapprochement des rôles de la taxe d'habitation et de l'impôt sur le revenu, qui sera possible dès 1982, grâce à la mise en place d'un « identifiant » unique, permettra d'atteindre cet objectif.

M. Fourcade a posé également le problème de la transformation de la taxe professionnelle. L'actuelle répartition des bases d'imposition de cette taxe, qui reflète l'inégal développement économique des différentes régions, crée de fortes inégalités entre les communes et les entreprises, comme l'ont souligné plusieurs orateurs, notamment M. Fortier qui s'est fondé sur son expérience de maire de Richelieu.

Dans un premier temps, on peut envisager d'instituer un taux unique départemental pour les entreprises importantes et d'écarter les bases d'imposition des communes dans lesquelles la valeur de ces bases dépasserait deux fois la moyenne.

Autant il paraît sain de maintenir un lien entre les communes, l'artisanat local et le budget communal, autant il convient de s'orienter vers l'établissement, au niveau départemental, voire national, de taxes professionnelles relatives aux entreprises qui dépassent largement le cadre local.

M. Fourcade a soulevé encore, comme M. Giraud, le problème de la modernisation de la taxation des terrains à bâtir. Cette modernisation passe par une nouvelle définition de l'assiette — actuellement 10 000 hectares seulement sont classés « terrain à bâtir », c'est insuffisant — et la redéfinition qui s'opère actuellement dans le cadre des P.O.S., dont M. Giraud désire la généralisation, va, me semble-t-il, dans le bon sens.

Mais on n'a pas seulement parlé de finances dans cette enceinte, il a été question également des hommes. Après plusieurs de ses collègues, notamment MM. Raybaud, Genton, Brives, Lucotte, Giraud et Pintat, M. Boileau a évoqué les problèmes de l'élu local, problèmes complexes, si l'on en juge par le nombre de propositions de loi — huit — qui ont été déposées au Sénat. C'est bien normal, puisqu'il s'agit d'apporter des améliorations et des assouplissements et que l'on touche à un sujet par définition politique : le mandat du maire, qui est sûrement le plus beau mandat électif, est un mandat politique par essence.

Je confirme à M. Boileau que son rapport constitue une synthèse des différentes propositions élaborées par les sénateurs et qu'à ce titre il représente une base d'étude extrêmement intéressante. C'est une synthèse de qualité et une synthèse prospective, puisque vous allez beaucoup plus loin que la législation actuelle, notamment dans le domaine des indemnités et de la retraite des conseillers municipaux.

M. Boileau, qui a pourtant souligné que les maires n'étaient plus aujourd'hui des notables comme au temps de Montaigne, se garde de proposer de faire des maires des salariés ou des professionnels du mandat municipal, même si l'on doit éviter ce que vous appelez tout à l'heure la « démocratie patricienne ». C'est une solution de sagesse. Le maire doit continuer à percevoir une rémunération de caractère indemnitaire, même si, comme je le pense, pour les villes d'une certaine importance, cette rémunération devrait correspondre à ce qu'il est convenu d'appeler un « temps complet ».

Votre rapport, monsieur Boileau, laisse une grande latitude au conseil municipal pour fixer le montant de l'indemnité en-deçà d'un plafond, ce qui maintient la souplesse nécessaire. Il offre aux élus la possibilité d'obtenir de leur employeur un crédit d'heures de liberté, sans pour autant instituer des procédures trop lourdes.

Le Gouvernement, je le répète, aura le plus grand soin de tenir compte de vos propositions dans l'élaboration de la loi-cadre.

Mais les hommes, en matière de collectivités locales, ce ne sont pas seulement les élus, ce sont aussi les personnels communaux.

MM. Raybaud, Fréville, Goetschy, Salvi, Pintat et bien d'autres ont évoqué la situation des personnels communaux.

Après ce que j'ai dit dans ma précédente intervention sur la nécessité d'assurer toujours mieux la formation du personnel comme celle des élus, je dois ajouter que ce problème du personnel communal — il faut en être conscient — est complexe, car il s'agit à la fois de lui assurer une sécurité d'emploi suffisante — au passage, je tiens à m'associer à l'éloge qu'a fait M. Nayrou des secrétaires de mairie ruraux dont je connais, comme lui, la compétence et les mérites — mais aussi de donner au maire une liberté suffisante dans la gestion de son personnel, cette liberté qu'évoquait M. Raybaud dans son intervention.

Le responsable de la commune, ne l'oublions pas, c'est le maire, aidé de son conseil municipal. Il est normal qu'il puisse choisir, dans certaines limites, ses agents. Ce qui est anormal, ce sont les mesures vexatoires qui peuvent être prises pour des motifs politiques à l'égard du personnel et auxquelles ont fait allusion plusieurs d'entre vous, notamment MM. Fréville et Salvi.

Le personnel communal doit pouvoir travailler dans la neutralité politique. Il appartient aux élus locaux de respecter cette neutralité et de ne pas jouer, comme le disait l'un d'entre vous — c'était, je crois, M. Fréville — les « maires du palais », en confondant le rôle de l'élu et celui du fonctionnaire municipal.

Dans le cadre du plan de développement des responsabilités locales qui va être élaboré, ce problème sera abordé au chapitre du statut du personnel communal.

Il convient, en effet, d'imaginer, pour éviter les inconvénients de la politisation soulignés par MM. Fréville, Salvi, Genton et Giraud, des règles qui puissent, par exemple, faciliter le déroulement de la carrière sur un plan intercommunal ; cette possibilité est consignée dans le rapport Guichard et souhaitée par M. Fréville.

On peut imaginer, notamment, la création de ces cadres intercommunaux dont vous avez parlé, qui s'accompagnerait d'une séparation du grade et de l'emploi. Par exemple, les emplois de secrétaires généraux et de secrétaires généraux adjoints pourraient devenir des emplois fonctionnels. A ces emplois, pourraient être affectés, par exemple, les attachés communaux, qui retrouveraient automatiquement un emploi d'attaché au cas où l'emploi fonctionnel leur serait retiré. De même, des passerelles devraient être étudiées entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique locale. Ces passerelles permettraient d'offrir à certains cadres des personnels communaux, administratifs ou ingénieurs, des carrières diversifiées. Je suis favorable — j'ai eu l'occasion de le dire dernièrement à M. le président Salvi — à ce qu'un pourcentage suffisant d'emplois d'Etat soit ainsi offert aux personnels communaux.

M. de Tinguy et plusieurs orateurs après lui ont évoqué le dossier des rémunérations annexes des corps techniques de l'Etat. Un certain nombre d'ingénieurs et techniciens de l'Etat, appartenant principalement au ministère de l'Agriculture et de l'Environnement et du cadre de vie, apportent un concours technique et rémunéré aux collectivités locales. Ces interventions ont fait l'objet, à la différence de la tutelle préfectorale et sous-préfectorale — dont je remercie M. Fortier et M. Brives d'avoir souligné qu'elle était ressentie plutôt comme un conseil que comme une tutelle — de certaines critiques. Les principales portent sur l'indépendance de choix des collectivités et sur la concurrence avec l'ingénierie privée.

Je voudrais tout d'abord souligner que, contrairement à ce que certains laissent entendre, par méconnaissance des textes, le concours rémunéré des services de l'Etat auprès des collectivités locales n'a aucun caractère occulte. Il résulte d'une pratique très ancienne, plus que centenaire, et repose sur la loi du 29 septembre 1948.

Le Gouvernement est resté tout à fait attentif aux critiques que ce système d'intervention des fonctionnaires de l'Etat a soulevées. Une analyse approfondie de son fonctionnement a été effectuée. Les résultats de celle-ci, connue sous le nom de rapport Martin, auquel M. de Tinguy a fait allusion dans son intervention, ont conduit le Gouvernement à apporter au système du concours des fonctionnaires de l'Etat aux collectivités locales trois modifications, notamment une dissociation de la rémunération des chefs de service et de leurs adjoints et des ressources de leurs services.

Nous pensons qu'il est souhaitable que soit maintenu le principe d'un concours facultatif — car, je le répète, il est facultatif — des techniciens de l'Etat aux communes. Les liens ainsi créés nous paraissent constituer une garantie de l'efficacité et de l'ouverture des services de l'Etat aux préoccupations communales.

Nous ne sommes pas opposés au renforcement du contrôle global des élus sur ces interventions. Ce contrôle paraît devoir être exercé au niveau départemental et pourrait être associé à un concours départemental aux plus petites communes — par exemple, forfaitisation, au niveau départemental, sur un programme annuel arrêté par une émanation du conseil général et de l'assemblée des maires du département, puis droit de tirage des communes sur cette enveloppe départementale, système qui aboutirait à la suppression de la compétition entre D. D. E. et D. D. A. que nous connaissons bien dans les départements.

Le Gouvernement est prêt à revoir le système actuel des rémunérations accessoires. Si cela est nécessaire, il proposera une réforme de la loi de 1948 que j'évoquais tout à l'heure.

Je voudrais souligner enfin que la globalisation des subventions aux communes, approuvée largement par MM. de Tinguy, Raybaud, Fréville, Béranger, et, avec plus de nuances, par MM. Blin, Genton et Fourcade — qui a vu là un faux débat — mais contre laquelle je n'ai noté aucune hostilité, hormis celle de M. Goetschy — mais son hostilité s'étend à toutes les subventions puisqu'il propose leur remplacement par des emprunts bonifiés, formule attrayante, mais qui ne va pas sans risque, compte tenu de la durée sur laquelle sont pris les engagements ; croyez-en, monsieur le président Goetschy, l'ancien ministre de l'Agriculture : les prêts bonifiés peuvent être la meilleure et la pire des choses pour un budget ! — la globalisation des subventions aux communes, disais-je, est de nature à répondre à la critique d'une ambiguïté du rôle de contrôle et de prestataires de service des fonctionnaires de l'Etat.

A M. Guy Petit, j'ai apparemment répondu, puisque, aussi bien, il est descendu de la tribune et a même quitté l'hémicycle. (Sourires.) Je connais — moins bien que lui peut-être — les problèmes des communes touristiques. J'y suis tout aussi sensible — et je remercie M. Nayrou d'y avoir fait allusion.

A la demande de l'association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques, un groupe de travail a été constitué ; les diverses hypothèses de répartition envisagées font actuellement l'objet de simulations et la concertation dont j'ai pris l'engagement pourra bientôt commencer.

Je répondrai à MM. Goetschy, Lucotte et Giraud — qui préside avec autorité aux destinées de l'assemblée de la région d'Ile-de-France — qui ont posé le problème de la région, que le rôle de celle-ci n'est pas ignoré par le Gouvernement, bien au contraire, encore qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une collectivité territoriale, à la différence de la commune et du département, dont M. Goetschy a fait à très juste titre l'éloge.

Depuis 1975, le Gouvernement a une position claire sur la région, position qui a été réaffirmée récemment par M. le président de la République. Notre règle est l'application de la loi de 1972 dans son intégralité, mais, j'en donne l'assurance à M. Bourguin, sans débordement. Je lui dis d'ailleurs que je ne partage peut-être pas toutes ses opinions sur l'exécutif départemental, fût-il limité au domaine économique, mais que j'ai apprécié, en revanche, son souci du maintien sinon du renforcement de la conception d'un Etat allégé de compétences que d'autres peuvent assumer mieux que lui.

Assurer la continuité ne signifie pas prôner l'immobilisme. La région est un des rouages de la décentralisation. Assurons sa réussite en ajoutant à la qualité des travaux des assemblées régionales la permanence et la continuité sans lesquelles rien d'utile ne se fait.

Les moyens des établissements publics régionaux pourront de même augmenter, notamment pour l'animation économique, le développement et la sauvegarde de l'emploi, le choix des réseaux de communication, l'incitation aux créations d'activités, à l'innovation et à la recherche.

En bref, la région est chargée de participer à la préparation de l'avenir économique de son espace.

La loi de 1972 est suffisamment souple, me semble-t-il, pour permettre un certain affermissement du rôle de la région sans que des modifications d'ordre législatif soient nécessaires.

M. Fréville a évoqué ainsi que d'autres orateurs, le problème délicat posé par l'aide sociale. La réactualisation du barème de 1955 serait techniquement et politiquement difficile dans l'hypothèse d'une opération blanche, car cela supposerait que certains départements voient s'accroître leurs charges.

La suppression des financements croisés, par création de blocs de compétences et de responsabilités financières exclusives, pourrait donc être recherchée, en fonction du rôle de l'Etat, des départements et des communes, dans l'engagement des dépenses et la création des services, et en fonction de la nature des aides — prestations automatiques ou services organisés localement — une péréquation restant nécessaire, des indices d'aide sociale pourrait être retenue pour la subvention globale de fonctionnement.

A M. Millaud qui a affirmé très joliment que le soleil ne se couche pas sur les collectivités territoriales françaises, je dirai qu'il est souhaitable — c'est là l'objectif du Gouvernement — d'appliquer les mêmes dispositions, tant administratives que techniques et financières, aux communes de la métropole et à celles d'outre-mer.

Par ailleurs, les communes de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie doivent avoir la possibilité de bénéficier des aides accordées à celles de la métropole. Toutefois, une transposition pure et simple — je suis sûr que M. Millaud s'en rend parfaitement compte — des mécanismes actuels du versement représentatif de la taxe sur les salaires aux communes de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie serait difficile.

Comme vous le savez, ces mécanismes issus de la loi du 6 janvier 1966, font appel à la notion de taxe locale sur le chiffre d'affaires, de taxe sur les salaires, d'impôt sur les ménages et de valeur de centimes, toutes notions qui n'ont pas encore reçu à ce jour d'application pratique dans les territoires concernés. Il s'agirait donc, en fait, de reconstituer fictivement, aujourd'hui, le produit d'une taxe, supprimée, si j'ose dire depuis dix ans, dans des territoires où elle n'a jamais existé.

Une simple transposition des mécanismes métropolitains de répartition ne paraît donc pas très satisfaisante. C'est pourquoi, dans le cadre de nos études actuelles sur la globalisation des transferts de l'Etat, nous examinons attentivement les modalités des attributions à réserver aux communes d'outre-mer, en tenant compte, des caractéristiques particulières des bénéficiaires. Fidèle à mon comportement traditionnel, je n'irai pas au-delà dans le domaine des promesses, mais M. Millaud connaît mon attachement au territoire qu'il représente.

Au moment de conclure, je tiens à remercier d'abord tous ceux qui ont eu la patience d'attendre ce moment. Je tiens aussi à dire combien j'ai apprécié le caractère enrichissant de ce débat et goûté le climat qui y avait présidé. Enrichissant, il l'a été grâce aux travaux préparatoires qu'avaient menés à bien, sous la conduite de leurs présidents, la commission des finances et la commission des lois. Enrichissant, il l'a été par la qualité des interventions et leur aspect le plus souvent constructif, parfois émouvant. Oui, monsieur Brives, nous les aimons, nos communes.

Mais j'ai aussi parlé de climat. Tout au long de l'après-midi et de la soirée, j'ai le sentiment à une exception près, m'a-t-il semblé, mais sans doute me suis-je trompé, qu'un véritable dialogue s'était instauré fondé sur l'esprit de tolérance et la volonté de coopération. M. Ooghe, indépendamment de sa méritoire référence à Tocqueville — mais il est vrai que M. Vallin s'est référé à M. Adolphe Thiers — a tenu certains propos avec lesquels je me suis senti en harmonie. En tout cas, cette volonté de coopération semble sans doute trouver son origine dans le sentiment exprimé par M. Marcihacy et assez communément répandu que la cohésion nationale repose d'abord sur le bon fonctionnement de nos communes.

MM. Gérin et Nayrou ont vanté à juste titre l'esprit d'initiative et le caractère industriels des élus. Cette volonté de coopération trouve son origine aussi dans une approche assez voisine du problème par le Gouvernement et par la Haute assemblée dont les membres ont souventes fois, comme moi, fait référence à la longue histoire de nos communes, et cela parfois en dialecte comme M. Nayrou. De part et d'autre, il apparaît évident que l'on est décidé à procéder à une réforme qui soit une vraie réforme, une réforme « globale et cohérente », comme le disait M. Giraud, une réforme qui soit, comme le disait M. le Président de la République, en quelque sorte « un acte de foi dans la démocratie ».

Nous ne méconnaitrions pas pour autant la nécessité de tenir compte des réalités existantes et de ménager ce « contexte familial » dont parlait si bien M. Genton.

Cette coopération, elle doit se prolonger tout au long de l'élaboration, de la discussion et de la mise en œuvre des textes et, à cet égard, je rassure M. Giraud sur la volonté du Gouvernement de ne pas laisser traîner indéfiniment les textes réglementaires d'application, une fois votées les dispositions législatives.

Le bureau du secrétaire d'Etat, le mien, ceux de mes collaborateurs vous seront, dans cette optique, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, toujours ouverts, car c'est ensemble que nous devons mener à bien une œuvre qui n'a aucun caractère partisan, mais qui est d'essence politique, au sens le plus noble du terme, car c'est ensemble que nous devons assurer, pour reprendre l'excellente formule de M. Descours Desacres, un « avenir à notre passé », car c'est d'un commun effort que nous devons définir, comme le disait si bien M. Lucotte, une autre manière de vivre ensemble. (*Applaudissements à droite, au centre et sur certaines travées à gauche.*)

M. le président. La parole est à M. Jozeau-Marigné, président de la commission des lois.

M. Léon Jozeau-Marigné, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais, à cette heure matinale, ne retenir que quelques instants votre attention. Mais il me semble qu'après la réponse de M. le ministre de l'intérieur, doit lui être indiquée la pensée profonde de nombreux membres de cette Haute assemblée.

En effet, nous avons tous le désir profond que soit fait rapidement un travail important et utile sur les problèmes des collectivités locales, et nous étions désireux de connaître le point de vue du Gouvernement sur nos communes et nos départements.

Vous l'avez vous-même rappelé, monsieur le ministre, huit propositions de loi avaient été déposées à la commission des lois. C'est ce qui a amené la création du groupe de travail qui a élaboré un texte, dont M. Boileau a été le rapporteur.

Nous en étions là lorsque le Gouvernement a bien voulu marquer cette journée du 20 juin par une procédure un peu spéciale. Par la présence de M. le Premier ministre et par la vôtre, monsieur le ministre, au cours de ce long débat, il a également marqué son désir d'information. Je précise désir d'information, car en dépit des questionnaires que vous avez adressés aux maires de France, vous ne pensiez pas qu'il était possible pour le Gouvernement de déposer un projet de loi,

sans que soit engagé avec cette assemblée, si représentative des élus des collectivités locales, ce que vous appelez un dialogue. Au cours de ce dialogue, qui a duré plus de douze heures, trente sénateurs se sont exprimés.

On pouvait se demander à l'ouverture de cette séance si une synthèse allait pouvoir se faire.

Vous avez bien voulu suivre ce débat avec grand intérêt — je tiens à vous en remercier — et votre réponse est déjà un prélude à cette synthèse. Puisque ce débat n'est pas aujourd'hui sanctionné par un vote, puisqu'il s'agit de l'amorce d'un dialogue, et d'un travail commun, il convient, mes chers collègues, que nous prenions conscience qu'il nous faut maintenant entrer dans le domaine du concret. C'est sur ce terme « concret » que, monsieur le ministre, je voudrais retenir votre attention.

Nous sommes en fin de session, mais vous avez souligné que le travail de préparation d'un projet de loi ne devait être pour autant retardé. Vous avez même dit qu'il devait se faire en commun entre votre ministère et nos commissions. J'en prends acte et je suis sûr que nombreux sont les sénateurs qui pensent qu'il ne faut attendre la rentrée d'octobre pour s'y attaquer.

Ensuite, n'oublions pas que les trois mois de la session budgétaire laissent peu de temps pour examiner en séance publique de tels problèmes. Je me permets donc d'insister auprès de vous, monsieur le ministre, pour que, dès les premiers jours d'octobre, le travail ait déjà pris bonne tournure.

J'aborde mon deuxième point, la réalisation. A la suite des travaux qui ont été élaborés après le dépôt du rapport de M. Boileau, il serait excellent, me semble-t-il, qu'une proposition de loi — qui, aux termes du règlement, serait non plus la proposition d'un sénateur, mais celle de la commission du Sénat — soit pour ainsi dire déjà appliquée, avant même d'être votée ou d'avoir été retenue par le Gouvernement.

Je serais donc très heureux si, au cours des mois à venir, les premières réalisations intervenaient grâce au vote de textes concernant le statut des élus locaux, réalisations qui auraient — pourquoi pas — certaines incidences financières et qui montreraient à tous que la compréhension que vous avez manifestée aujourd'hui entre dans les faits.

J'ajouterais, et ce sera ma conclusion, un troisième point. Hélas ! nous constatons — et vous-même, monsieur le ministre, député du Morbihan et maire de Carnac, vous vous en êtes, j'en suis sûr, aperçu — que de nombreuses lois ne sont pas appliquées comme elles devraient l'être et que de nombreuses circulaires les transgressent. M. Descours Desacres, au cours de son intervention de cet après-midi, en a évoqué une notamment. Je n'y reviens pas. Que de responsables pratiquement ce qui a été dénoncé aujourd'hui ! A côté de la tutelle officielle, que les préfets exercent dans un esprit de compréhension, existe une tutelle officieuse, une tutelle qui se cache, qui n'a pas de visage et qui enlève la véritable liberté des élus locaux.

Je citerai un exemple, parmi d'autres. Lorsqu'en plus de leurs dépenses de fonctionnement, les élus locaux ont à faire face à leurs dépenses d'équipement et qu'ils doivent obtenir des prêts de la caisse des dépôts et consignations, combien de fonctionnaires des finances ne viennent-ils pas, à ce moment-là, essayer de contrecarrer la volonté de l'élu et attenter à sa liberté.

M. Joseph Raybaud. Très bien !

M. Léon Jozeau-Marigné, président de la commission des lois. Il est d'autres exemples qui nous sont également pénibles. Vous avez évoqué les difficultés que rencontrent les maires pour réaliser certains équipements collectifs. Citerai-je encore l'exemple des syndicats d'électrification rurale ? La volonté de certains maires ruraux qui, voilà plus de six mois, ont délibéré en vue d'un ensemble de travaux, mais qui, en même temps, se sont refusés à accepter le contrôle des administrations que vous évoquiez tout à l'heure parce qu'ils ne croyaient pas devoir accepter de payer 2 p. 100 sur des travaux extrêmement onéreux pour des petites collectivités locales en difficulté, se trouve aujourd'hui contrecarrée car le dossier n'a pas reçu de la direction de l'équipement l'accord espéré, du fait que le syndicat ne plaisait pas à certains fonctionnaires.

MM. Joseph Raybaud et Etienne Dailly. Très bien !

M. Léon Jozeau-Marigné, président de la commission des lois. C'est une situation qui ne peut durer.

Mais vous, monsieur le ministre de l'intérieur — vous me permettez de m'adresser également à M. le secrétaire d'Etat — qui, avec une indiscutable volonté de synthèse, avez manifesté

aujourd'hui le désir de vivre avec nous le problème des collectivités locales, sous ses aspects tant humains que financiers, vous allez nous donner des moyens; nous en sommes sûrs et je vous en remercie. Aujourd'hui, nous entreprenons une œuvre, qui, grâce à vous, pourra demain devenir concrète. (*Applaudissements.*)

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Je demande la parole.

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

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Je dirai simplement au président Jozeau-Marigné que la fin de ce débat ne crée entre nous aucune rupture et que notre collaboration sera appelée à se poursuivre durant toute la période des vacances, avec lui, s'il le souhaite, en particulier, en tant que président de cette commission que j'appelle « des lois » pour gagner quelques secondes à l'heure où nous sommes.

M. Léon Jozeau-Marigné, président de la commission des lois. Je vous remercie, monsieur le ministre.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole.

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

M. Etienne Dailly. Monsieur le président, monsieur le ministre, j'ai quelque scrupule à prendre la parole, fût-ce une minute, après la remarquable intervention de M. Jozeau-Marigné qui aurait dû, à mes yeux, constituer le point d'orgue de ce débat. Mais je suis chargé pour vous, monsieur le ministre, d'un message. Il émane de notre collègue Gustave Héon, président de l'assemblée permanente des présidents des conseils généraux dont j'ai l'honneur d'être l'un des vice-présidents, et c'est à ce titre que je vous le transmets.

Vous avez bien voulu, cet après-midi, formuler à son endroit des souhaits de rétablissement. Au lendemain d'une première intervention chirurgicale et à la veille d'une seconde, il y a été — est-il besoin de le dire ? — tout particulièrement sensible.

Vous avez dit au cours du débat, et je le lui ai aussitôt communiqué, que votre intention était de confier au département une compétence renforcée, notamment dans les domaines de l'enseignement, de l'aide sociale, des transports scolaires, des services d'incendie, pour ne citer que quelques exemples.

Le président Héon m'a prié de vous dire que notre assemblée permanente des présidents de conseils généraux ne peut que se féliciter de vous voir envisager de renforcer le rôle du département qui, à nos yeux, comme, semble-t-il, aux vôtres, constitue une institution d'expérience consacrée par la tradition démocratique et où se conjuguent le mieux la connaissance des réalités locales et l'appréciation des impératifs nationaux. C'est sans aucun doute au niveau du département que l'on peut le mieux apporter aux communes de quoi assumer leurs propres responsabilités.

Aussi bien le président Héon souhaite-t-il vivement que le bureau de notre assemblée soit par vous, monsieur le ministre, largement associé aux travaux préparatoires de la loi-cadre en ce qu'elle viendrait modifier le rôle, la compétence et les attributions des départements. A cet égard, nous nous tiendrons à votre disposition tout au long de l'été pour nous rendre auprès de vous chaque fois que vous le jugerez nécessaire.

Mon message est transmis et je prie la Haute assemblée de m'excuser à cette heure avancée d'avoir retardé de quelques secondes la fin de ses débats. (*Applaudissements.*)

M. le président. Il n'y a plus d'autres orateurs inscrits.

En conséquence, le débat sur la déclaration du Gouvernement est clos.

— 8 —

TRANSMISSION D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le président de l'Assemblée nationale une proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, tendant à prévenir la conduite d'un véhicule sous l'emprise d'un état alcoolique (n° 385, 1976-1977, 361, 367, 1977-1978).

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 456, distribuée, et s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. (*Assentiment.*)

— 9 —

DEPOT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Maurice Blin, rapporteur pour le Sénat, un rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1978.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 452 et distribué.

J'ai reçu de M. Maurice Blin, rapporteur général, un rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à l'imposition des gains nets en capital réalisés à l'occasion de cession à titre onéreux de valeurs mobilières et de droits sociaux (n° 446, 1977-1978).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 453 et distribué.

J'ai reçu de M. Pierre Marcihacy, rapporteur pour le Sénat, un rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi modifiant et complétant la loi n° 68-1 du 2 janvier 1968 tendant à valoriser l'activité inventive et à modifier le régime des brevets d'invention.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 454 et distribué.

— 10 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 21 juin 1978, à quatorze heures trente :

1. — Discussion en deuxième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, modifiant le code des postes et télécommunications en ce qui concerne les contraventions de grande voirie relatives aux installations du réseau souterrain des télécommunications. [N° 44, 74, 359 et 412 (1977-1978). — M. Pierre Marzin, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan.]

2. — Discussion des conclusions du rapport de la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1978. [N° 452 (1977-1978). — M. Maurice Blin, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire.]

(*En application de l'article 59 du règlement, il sera procédé de droit à un scrutin public ordinaire lors du vote sur l'ensemble de ce projet de loi.*)

3. — Discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant règlement définitif du budget de 1976. [N° 384 et 413 (1977-1978). — M. Maurice Blin, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.]

(*En application de l'article 59 du règlement, il sera procédé de droit à un scrutin public ordinaire lors du vote sur l'ensemble de ce projet de loi.*)

Délai limite pour le dépôt des amendements à deux projets de loi.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements :

1° Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à l'imposition des produits de cession à titre onéreux de valeurs mobilières et de droits sociaux est fixé au mercredi 21 juin 1978, à 17 heures ;

2° Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, complétant la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision est fixé au jeudi 22 juin 1978, à 12 heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(*La séance est levée le mercredi 21 juin, à trois heures cinquante minutes.*)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOT.

QUESTIONS ECRITES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 20 JUIN 1978

Application des articles 74 et 75 du règlement, ainsi conçus :

« Art. 74. — 1. — *Tout sénateur qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au président du Sénat, qui le communique au Gouvernement.*

« 2. — *Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés; elles ne peuvent être posées que par un seul sénateur et à un seul ministre.* »

« Art. 75. — 1. — *Les questions écrites sont publiées durant les sessions et hors sessions au Journal officiel; dans le mois qui suit cette publication, les réponses des ministres doivent également y être publiées.*

« 2. — *Les ministres ont toutefois la faculté de déclarer par écrit que l'intérêt public leur interdit de répondre ou, à titre exceptionnel, qu'ils réclament un délai supplémentaire pour rassembler les éléments de leur réponse; ce délai supplémentaire ne peut excéder un mois.*

« 3. — *Toute question écrite à laquelle il n'a pas été répondu dans les délais prévus ci-dessus est convertie en question orale si son auteur le demande. Elle prend rang au rôle des questions orales à la date de cette demande de conversion.* »

Prix du porc.

26774. — 20 juin 1978. — **M. Raymond Marcellin** demande à **M. le ministre de l'agriculture** de prendre, au plus vite, des mesures de sauvegarde pour assurer l'avenir des producteurs de porcs, au moment où le niveau des prix à la production ne cesse de baisser alors que les pays de la Communauté et les pays tiers inondent le marché français à des prix de dumping.

Air-Inter : mauvaise qualité du service.

26775. — 20 juin 1978. — **M. Charles de Cuttoli** attire l'attention de **M. le ministre des transports** sur les conditions particulièrement insolites dans lesquelles s'est déroulé le vol Lyon-Paris, n° 7020, de la compagnie Air-Inter, du 9 juin 1978. Le départ, prévu à 19 heures, a eu lieu en réalité à 20 h 20 par un avion à hélices « Vanguard » au lieu d'une « Caravelle » programmée. L'arrivée à Orly a eu lieu à 21 h 45, soit avec un retard de 110 minutes pour un voyage de 55 minutes. Les conditions dans lesquelles s'est déroulé ce vol ont été qualifiées de « scandaleuses » par les passagers et la grande presse s'est fait l'écho de leurs doléances. Il lui rappelle, à cette occasion, la dégradation de la qualité des services fournis à ses passagers par la compagnie Air-Inter (retards de plus en plus fréquents, pertes de bagages et, semble-t-il, survente de billets). C'est ainsi que, notamment à l'aéroport d'Orly-Ouest, l'embarquement des passagers se fait dans une inadmissible bousculade, en particulier sur les appareils de type « Mercure » réputés très inconfortables, à l'exception des places avant. Il lui demande, en conséquence, s'il n'entend pas rappeler à la compagnie Air-Inter qu'elle assure un service public et qu'elle doit, nonobstant son monopole, fournir des prestations plus correctes à un public qu'elle assujettit à un tarif déjà excessif.

Toxicomanies : mesures de prévention.

26776. — 20 juin 1978. — **M. Claude Fuzier** appelle l'attention de **Mme le ministre de la santé et de la famille** sur des conclusions du récent VIII^e colloque international sur la prévention et le traitement des toxicomanies. Les psychiatres présents ont été unanimes : il faut revoir le système de prévention. A ce propos, le docteur Curtet (de l'équipe du docteur Oliveinstein, de l'hôpital Marmottan), a notamment déclaré : « L'information systématique est aberrante, surtout dans les classes primaires où elle s'adresse à des enfants qui ne s'intéressent absolument pas à la drogue. Il faut informer quand la demande est formulée non par les professeurs ou par les parents, mais par les jeunes eux-mêmes, parce qu'à ce moment-là il y a problème ». Il lui demande en conséquence : 1° quelles premières leçons tirent les pouvoirs publics des travaux de ce colloque sur la prévention de la toxicomanie ? 2° où en sont les recherches de ses services à ce sujet ?

Chasse à la grive et à la palombe : date de fermeture.

26777. — 20 juin 1978. — **M. Henri Caillavet** rappelle à **M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie** l'émotion qui atteint les chasseurs du Lot-et-Garonne en ce qui concerne les dispositions relatives à la date limite de la chasse (11 mars 1979) à la grive et à la palombe, par sa circulaire du 28 avril 1978 (n° 78-5415) alors que la date limite pour ces gibiers est traditionnellement celle du 31 mars. Il lui demande s'il ne lui paraît pas souhaitable de revenir à la date du 31 mars 1979 pour la fin de la période de chasse de la grive et de la palombe.

Collèges nationalisés : dépenses pour les communes.

26778. — 20 juin 1978. — **M. Henri Caillavet** rappelle à **M. le ministre de l'éducation** le caractère particulièrement injuste de la participation des communes aux dépenses des collèges nationalisés alors que, par ailleurs, les collectivités locales supportent des charges supplémentaires concernant l'éducation, la scolarisation, etc. Il lui demande s'il est en mesure de proposer une procédure tendant à l'exonération totale, ou au moins à la limitation à un taux maximum de 10 p. 100, de la charge qui pèse en cette matière sur les communes.

Zones viticoles de reconversion : définition.

26779. — 20 juin 1978. — **M. Henri Caillavet**, qui n'ignore pas, en sa qualité de délégué de la France au parlement européen, les difficultés rencontrées par **M. le ministre de l'agriculture** au plan de la viticulture, souhaiterait connaître la politique qu'il entend mettre en œuvre quant aux propositions européennes des zones viticoles de reconversion, espérant notamment que ces dernières porteraient exclusivement sur celles où la chaptalisation reste l'élément indispensable de la production de vin. Il lui demande, en conséquence, si, au prétexte de surproduction, il lui paraîtrait normal de frapper les régions à vocation naturelle et traditionnelle viticoles ?

Clayes-sous-Bois (Yvelines) : construction d'un hôtel des postes.

26780. — 20 juin 1978. — **M. Bernard Hugo** rappelle à **M. le secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications** les démarches effectuées depuis 1965 par la municipalité des Clayes-sous-Bois (Yvelines) pour la construction d'un hôtel des postes, le bureau actuel devant être maintenu comme annexe de quartier. Le nombre croissant des opérations s'effectuant par l'intermédiaire des postes et télécommunications, la vétusté et l'exiguïté des locaux existant, l'accroissement de la population de cette commune, nécessitent la construction d'un nouvel équipement. Il lui demande si cette construction peut être envisagée rapidement.

Personnels des services hospitaliers : promotion.

26781. — 20 juin 1978. — **Mme Marie-Thérèse Goutmann** attire l'attention de **Mme le ministre de la santé et de la famille** sur la situation difficile de certaines femmes, âgées de cinquante ans et plus qui, bien que travaillant depuis de nombreuses années dans des services hospitaliers ne peuvent se faire inscrire dans une école d'infirmières en raison de leur âge. Pourtant, on reconnaît à ces femmes le droit de suivre des formations accélérées débouchant sur le diplôme d'aide-soignante, parfois même on leur impose cette formation. En conséquence, elle lui demande quelles mesures elle compte prendre pour que les personnels des services hospitaliers puissent accéder aux écoles d'infirmières et au diplôme correspondant, quelle que soit leur formation et leur âge.

Guadeloupe : origine des fonctionnaires en exercice.

26782. — 20 juin 1978. — **M. Marcel Gargar** demande à **M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur (Départements et territoires d'outre-mer)** de vouloir bien lui faire connaître, pour les années 1960, 1965, 1970 et 1975 : le nombre de fonctionnaires exerçant leur activité en Guadeloupe pour l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics en distinguant selon leur origine : Guadeloupe, départements métropolitains, départements d'outre-mer.

Guadeloupe : appartenance administrative des fonctionnaires en exercice.

26783. — 20 juin 1978. — **M. Marcel Gargar** demande à **M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur (Départements et territoires d'outre-mer)** de vouloir bien lui faire connaître, pour les

années 1960, 1965, 1970 et 1975 : le nombre des fonctionnaires exerçant leur activité en Guadeloupe, en les ventilant si possible entre les rubriques suivantes : 1° enseignement supérieur ; 2° enseignement secondaire ; 3° enseignement primaire ; 4° enseignement technique ; 5° armée ; 6° police ; 7° C.R.S. ; 8° gendarmerie ; 9° douanes ; 10° P.T.T. ; 11° Trésor ; 12° contributions ; 13° eaux et forêts ; 14° équipement et travaux publics ; 15° collectivités locales ; 16° service production d'électricité de la Guadeloupe ; 17° autres administrations.

Guadeloupe : prélèvements fiscaux.

26784. — 20 juin 1978. — M. Marcel Gargar demande à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur (Départements et territoires d'outre-mer) de vouloir bien lui faire connaître, pour les années 1960, 1965, 1970 et 1975 : le montant des prélèvements opérés en Guadeloupe à quelque titre que ce soit et concernant en particulier : impôts directs, droits de douane, taxe professionnelle, enregistrement, octroi de mer, impôts locaux, taxes diverses.

Guadeloupe : montant de subventions.

26785. — 20 juin 1978. — M. Marcel Gargar demande à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur (Départements et territoires d'outre-mer) de vouloir bien lui faire connaître, pour les années 1960, 1965, 1970 et 1975 : le montant des subventions versées au département de la Guadeloupe par l'Etat et la Communauté économique européenne à tous titres (F. I. D. O. M., F. E. D., etc.).

Guadeloupe : importations et exportations.

26786. — 20 juin 1978. — M. Marcel Gargar demande à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur (Départements et territoires d'outre-mer) de vouloir bien lui faire connaître, pour les années 1960, 1965, 1970 et 1975, le montant en valeur des importations et des exportations guadeloupéennes.

Guadeloupe : montant des bénéfices des sociétés.

26787. — 20 juin 1978. — M. Marcel Gargar demande à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur (Départements et territoires d'outre-mer) de vouloir bien lui faire connaître, pour les années 1960, 1965, 1970 et 1975, le montant global des bénéfices bruts des sociétés anonymes exerçant leur activité en Guadeloupe.

Guadeloupe : budget.

26788. — 20 juin 1978. — M. Marcel Gargar demande à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur (Départements et territoires d'outre-mer) de vouloir bien lui faire connaître, pour les années 1960, 1965, 1970 et 1975, le montant total du budget de la Guadeloupe en distinguant les recettes de toute provenance et les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Guadeloupe : opérations financières de la sécurité sociale.

26789. — 20 juin 1978. — M. Marcel Gargar demande à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur (Départements et territoires d'outre-mer) de vouloir bien lui faire connaître, pour les années 1960, 1965, 1970 et 1975, les opérations financières de la sécurité sociale en Guadeloupe (cotisations, prestations et subventions d'équilibre).

Guadeloupe : rentes et pensions.

26790. — 20 juin 1978. — M. Marcel Gargar demande à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur (Départements et territoires d'outre-mer) de vouloir bien lui faire connaître, pour les années 1960, 1965, 1970 et 1975, le montant global des rentes, pensions et allocations versées en Guadeloupe.

Guadeloupe—Métropole : mouvements de capitaux.

26791. — 20 juin 1978. — M. Marcel Gargar demande à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur (Départements et territoires d'outre-mer) de vouloir bien lui faire connaître, pour les années 1960, 1965, 1970 et 1975, le montant des mouvements de capitaux opérés de la Guadeloupe vers la métropole et de la métropole vers la Guadeloupe.

REPONSES DES MINISTRES

AUX QUESTIONS ECRITES

AGRICULTURE

*Règlement communautaire du marché ovin :
défense des éleveurs français.*

26087. — 21 avril 1978. — M. Eugène Bonnet appelle l'attention de M. le ministre de l'agriculture sur l'inquiétude des éleveurs français de moutons face aux projets élaborés par la commission de la communauté économique européenne en vue de l'établissement d'un nouveau règlement communautaire du marché ovin. Il lui demande quelle est à cet égard la position du Gouvernement français, et spécialement si celui-ci entend défendre les propositions de la fédération nationale ovine tendant à mettre en place un règlement européen du même type que celui du règlement de l'élevage bovin.

Réponse. — L'élevage ovin représente un revenu indispensable pour plus de 100 000 éleveurs dont la grande majorité sont implantés dans les zones de montagne ou défavorisées et il constitue un titre important de la politique d'aménagement du territoire. Par son développement, il doit en outre contribuer à réduire un déficit entre la production et la consommation fort préjudiciable à notre balance commerciale. Ce déficit a atteint 55 000 tonnes en 1977 (production 145 000 tonnes, consommation 200 000 tonnes). Le Gouvernement est tout à fait conscient de l'intérêt de l'élevage ovin français. Il l'a d'ailleurs prouvé à de nombreuses reprises en mettant en place des aides publiques diverses (contrats d'élevage, plan de rationalisation de la production ovine, aides aux groupements de producteurs) en revalorisant le prix de seuil ovin au 1^{er} mars 1978 et en demandant depuis près de 10 ans à la commission des communautés européennes, l'instauration d'une organisation communautaire de marché du type de celle instituée pour le marché de la viande bovine apportant aux producteurs français des garanties équivalentes à celles dont ils bénéficient du fait d'une organisation nationale préexistante, en particulier en matière d'emploi et de revenus. Le projet qui a été établi par la commission ne saurait être accepté en l'état par la France. Il prévoit, en effet, l'instauration immédiate d'un prix unique et d'une libre circulation intracommunautaire sans évaluer et sans chercher à compenser les séquences qui en résulteraient pour les Etats membres tant au niveau des producteurs que des consommateurs et des contribuables. En sa forme actuelle, il est clair qu'il permettrait l'invasion du marché français par des viandes fraîches anglaises ou par des viandes congelées en provenance de pays tiers producteurs (Nouvelle-Zélande, Australie, Afrique du Sud, Argentine, etc.) à des prix défiant toute concurrence, entraînant à court terme une chute brutale et importante des cours et à moyen terme une diminution sensible de notre capacité de production en particulier dans les zones défavorisées. La proposition de la commission ne répond en aucune façon aux questions soulevées par la mise en commun d'organisations nationales qui ont poursuivi jusqu'à maintenant des objectifs différents : l'organisation française visant à fournir aux consommateurs tout au long de l'année des quantités régulières d'un produit de haute qualité mais dont les coûts de production sont forcément élevés et l'organisation britannique ayant pour but la production au moindre coût d'une viande de grande consommation, le déficit de production saisonnière étant comblé par des importations en provenance de Nouvelle-Zélande. Pour surmonter de façon satisfaisante pour les parties en présence, la contradiction entre ces deux types d'organisations, il convient d'explorer les possibilités offertes par l'article 40, paragraphe 2, du traité instituant la communauté économique européenne qui a prévu diverses formes pour les organisations communes de marché et en particulier celle de la coordination obligatoire des organisations nationales, forme qui n'a pas été utilisée jusqu'à présent. Le Gouvernement français compte donc, à l'occasion d'un débat de fond au conseil des ministres de la communauté sur ce problème, proposer la mise en place, pour le marché de la viande ovine, d'un mécanisme fondé sur ce principe et qui permettrait de conserver l'essentiel des avantages de la situation présente, dans le cadre d'une organisation commune de marché. Il s'opposera de la manière la plus ferme au projet d'ores et déjà proposé par la commission.

D. D. T. : interdiction éventuelle.

26112. — 25 avril 1978. — M. René Tinant demande à M. le ministre de l'agriculture de bien vouloir lui indiquer si des analyses ont été réalisées afin de déterminer la toxicité du D. D. T. Il lui demande de bien vouloir lui en indiquer les résultats et si ceux-ci s'avèrent manifestement négatifs, les perspectives d'interdiction de ces substances.

Réponse. — Il convient de rappeler que le D.D.T. utilisé pour la première fois pendant la guerre pour lutter contre les insectes vecteurs de la malaria et du typhus, a permis de sauver des dizaines de millions de vies humaines. Après la guerre il a rendu de grands services dans la lutte contre les insectes nuisibles à l'agriculture mais été progressivement remplacé par des insecticides plus sélectifs et moins rémanents. A partir de 1971, bien qu'aucune étude scientifique n'ait pu démontrer la toxicité du D.D.T. à l'égard de la santé humaine, la suppression de son emploi a été décidée en agriculture afin d'apporter une contribution à la réduction de l'apport annuel de cet insecticide qui présentait l'inconvénient de s'accumuler dans le sol, les eaux et les produits agricoles. Les craintes de l'honorable parlementaire doivent être apaisées puisque le D.D.T. n'est plus utilisé en agriculture depuis plusieurs années.

CULTURE ET COMMUNICATION

Aide à l'industrie cinématographique.

26941. — 15 mars 1978. — **M. Jean-Marie Rausch**, tout en se félicitant du train de mesures qui viennent d'être prises tendant à venir en aide à l'industrie cinématographique, et notamment la création d'un groupe commun cinéma et télévision chargé de rapprocher les points de vue de la profession cinématographique et des sociétés de programmes des trois chaînes, demande à **M. le ministre de la culture et de la communication** de bien vouloir préciser les dispositions qu'il compte prendre ou proposer dès l'année 1978, notamment dans le domaine de la T.V.A. afin de permettre à l'industrie cinématographique de soutenir la double concurrence des chaînes nationales de télévision et des chaînes périphériques ou de celles diffusant à partir d'autres pays de la Communauté européenne.

Réponse. — Encore qu'ils ne soient pas les seuls éléments qui caractérisent la crise actuelle de l'industrie cinématographique française, il est exact que les problèmes relatifs d'une part aux relations entre le cinéma et la télévision et d'autre part à la fiscalité du spectacle cinématographique sont parmi ceux qui revêtent une particulière importance. En ce qui concerne les relations entre le cinéma et la télévision, la plupart des questions qu'elles soulèvent sont, depuis l'entrée en vigueur des nouvelles structures de la radiodiffusion télévision française, traitées dans les cahiers des charges des sociétés nationales de programme. Ceux-ci qui contiennent déjà un certain nombre de mesures visant à assurer l'équilibre des relations entre le cinéma et la télévision, sont actuellement en cours de révision. Diverses propositions sont en cours d'examen parmi lesquelles figurent notamment la fixation d'un délai de protection entre la première projection publique d'un film et sa transmission télévisée. En ce qui concerne l'application au cinéma de la taxe sur la valeur ajoutée au taux réduit de 7 p. 100, la loi de finances pour 1978 contient, dans son article 88, une disposition aux termes de laquelle le Gouvernement devait mettre à l'étude, avant le 1^{er} février 1978, une réforme du régime d'imposition à la T.V.A. de l'industrie cinématographique. En vue de procéder à l'étude de cette réforme une table ronde a été mise en place comprenant des parlementaires et des représentants des organisations professionnelles du cinéma, et à laquelle ont participé des représentants des administrations concernées. La table ronde s'est réunie à trois reprises, les 22 décembre 1977, 17 et 25 janvier 1978, au ministère de la culture et de la communication. Un rapport sur les modalités selon lesquelles une réforme de la T.V.A. applicable à l'industrie cinématographique pourrait être mise en œuvre, notamment par un abaissement des taux de cette taxe, a été remis au ministre de la culture et de la communication pour qu'il soit soumis à l'appréciation du Gouvernement. Conformément aux conclusions de ce rapport, le Gouvernement a décidé de ramener au taux de droit commun de la T.V.A., soit à 17,6 p. 100, l'imposition des industries techniques du cinéma qui relevaient jusqu'à présent du taux majoré de 33,33 p. 100. En ce qui concerne par ailleurs l'adoption du taux réduit de la T.V.A. pour les recettes des spectacles cinématographiques, il s'agit d'une mesure qui relève d'un vote du Parlement dans le cadre d'une discussion budgétaire.

Développement de l'activité théâtrale : enseignement des jeunes.

26004. — 13 avril 1978. — **M. Adolphe Chauvin** demande à **M. le ministre de la culture et de la communication** de bien vouloir préciser la suite qu'il envisage de réserver à une proposition formulée dans le rapport adopté par le Conseil économique et social sur le développement des activités théâtrales dans lequel il est souhaité l'introduction officielle du théâtre dans l'enseignement, en soutenant notamment l'effort des centres dramatiques pour l'enfance et la jeunesse vers des productions de qualité.

Réponse. — Le Conseil économique et social a effectivement préconisé dans l'avis sur le développement des activités théâtrales qu'il a adopté au cours de sa séance du 25 octobre 1977 que le théâtre figure désormais dans les programmes d'enseignement. Il a proposé par ailleurs que les centres dramatiques pour l'enfance et la jeunesse soient encouragés à poursuivre une politique de qualité dans le domaine de la création dramatique. Ces propositions ne représentent que deux des nombreux éléments de ce document qui a été transmis pour étude au ministère de la culture et de la communication par le secrétariat général du Gouvernement. Une note relative à la suite donnée à l'avis du Conseil économique et social est en cours d'élaboration par mes services et sera adressée à M. le Premier ministre.

Développement des activités théâtrales : formation des instituteurs.

26092. — 25 avril 1978. — **M. Jean Blanc** demande à **M. le ministre de la culture et de la communication** de bien vouloir préciser la suite qu'il envisage de réserver à une proposition formulée dans le rapport du Conseil économique et social sur le développement de l'activité théâtrale, dans lequel il est souhaité que les instituteurs et les enseignants en lettres soient eux-mêmes sensibilisés à l'art dramatique et préparés à la partie théâtrale de l'éducation, en permettant aux instituteurs de recevoir, à l'école normale, des notions d'art théâtral et en leur donnant la possibilité, s'ils le souhaitent, de suivre des stages sous la conduite d'animateurs diplômés d'études théâtrales.

Réponse. — Le Conseil économique et social a effectivement, dans l'avis sur le développement de l'activité théâtrale qu'il a adopté dans sa séance du 25 octobre 1977, que les instituteurs et les enseignants en lettres soient sensibilisés à l'art dramatique et préparés à la partie théâtrale de l'éducation. Cette proposition n'est qu'un des nombreux éléments de ce document qui a été transmis pour étude au ministère de la culture et de la communication par le secrétariat général du Gouvernement. Une note relative à la suite donnée à l'avis du Conseil économique et social est en cours d'élaboration par mes services et sera adressée à M. le Premier ministre.

ECONOMIE

Caisse nationale des marchés de l'Etat : interventions.

25468. — 8 février 1978. — **M. Kléber Malécot** demande à **M. le ministre de l'économie** si le Gouvernement compte prochainement publier les décrets en Conseil d'Etat prévus à l'article 1^{er} et à l'article 4 de la loi n° 78-13 du 4 janvier 1978 relative aux procédures d'intervention de la caisse nationale des marchés de l'Etat dans le paiement de certaines créances de petites et moyennes entreprises.

Réponse. — Il est rappelé à l'honorable parlementaire que l'article 3 de la loi n° 78-13 du 4 janvier 1978 a défini, en termes généraux, les critères auxquels les petites et moyennes entreprises doivent répondre pour pouvoir accéder au bénéfice du nouveau régime des paiements à titre d'avances. Le décret d'application prévu à l'article 4 a pour unique objet de préciser les critères d'éligibilité pour les entreprises qui se trouveraient à la marge des seuils définis par la loi (entreprises connaissant des fluctuations importantes de leurs effectifs, par exemple). Ce texte est actuellement en voie d'élaboration, mais, d'ores et déjà, l'énoncé des dispositions législatives est suffisamment explicite pour la très grande majorité des entreprises en cause, et aussi bien la caisse nationale des marchés de l'Etat a-t-elle déjà commencé d'appliquer le nouveau régime. Par ailleurs, l'article 1^{er} de la loi a prévu que seraient fixées les modalités d'application d'une procédure simplifiée de nantissement pour les petites et moyennes entreprises titulaires de marchés des collectivités locales ou de leurs établissements publics. Le ministre délégué à l'économie et aux finances avait précisé au Parlement, en présentant le projet de loi, qu'un groupe de travail, présidé par M. Etienne, conseiller-maître à la Cour des comptes, allait examiner les problèmes que posait l'application de cette réforme aux collectivités ou organismes locaux. Sur la base de cette étude et compte tenu de l'expérience qui sera acquise au titre de la réforme engagée pour les marchés de l'Etat, le Gouvernement sera en mesure d'arrêter ultérieurement ses décisions.

Conditions de taux et de durée des prêts aux collectivités locales.

25779. — 17 mars 1978. — **M. Louis Le Montagner** demande à **M. le ministre de l'économie** de bien vouloir exposer la suite qu'il envisage de réserver à une solution adoptée à l'unanimité par le 60^e congrès de l'association des maires de France dans laquelle il souhaite que soient remodulées les conditions de taux et de durée des prêts aux collectivités locales pour leur permettre des conditions moins onéreuses, plus conformes aux investissements réalisés.

Réponse. — Les conditions de taux et de durée des prêts consentis aux collectivités locales sont très largement déterminées en fonction des caractéristiques des ressources, notamment d'épargne, utilisées pour le financement de ces prêts. Conscient des difficultés qu'éprouvent les responsables municipaux pour assurer un développement satisfaisant des équipements locaux sans que celui-ci entraîne un accroissement insupportable de la pression fiscale, le Gouvernement s'efforce de favoriser l'octroi de ces prêts à des conditions aussi avantageuses que possible tout en assurant une rémunération correcte aux épargnants et en évitant des opérations de transformation excessives qui compromettraient l'équilibre général du système. C'est ainsi que, s'agissant des prêts consentis aux collectivités locales par l'intermédiaire de la caisse des dépôts et consignations, il ne paraît pas possible d'envisager un allongement général de leur durée au-delà de celles actuellement pratiquées qui peuvent, dans certains cas, être supérieures à vingt ans. Une telle décision aurait pour effet de diminuer le taux de rotation des ressources dont dispose l'établissement et de réduire d'autant le volume des prêts qu'il pourrait consentir. En ce qui concerne la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, celle-ci est elle-même contrainte de consentir des prêts d'une durée équivalente à celle des ressources qu'elle mobilise sur le marché financier. Pour ce qui est des taux d'intérêt dont sont assortis ces concours, il convient d'observer que leur niveau est fixé au plus juste en tenant compte de la nécessité d'accorder une rémunération convenable à l'épargne populaire et de préserver l'équilibre financier du réseau constitué par la caisse des dépôts et consignations et les caisses d'épargne. Quant aux prêts à long terme de la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, leur taux est égal à celui de la ressource empruntée sur le marché financier.

INDUSTRIE

Refroidissement des réacteurs atomiques.

25731. — 10 mars 1978. — **M. Jean-François Pintat** demande à **M. le ministre de l'Industrie** où en sont les études concernant les réfrigérants des eaux à haute température des réacteurs atomiques par tours fonctionnant à sec. La presse a fait mention de la proposition de fourniture de tels appareils pour les réacteurs atomiques fournis par la république fédérale d'Allemagne à l'Iran. N'y aurait-il pas là une technique intéressante pour l'exportation. Par ailleurs, cette technique ne pourrait-elle pas permettre en France l'utilisation de nouveaux sites.

Réponse. — Les centrales électronucléaires comme toutes les centrales thermiques de production d'électricité ont besoin d'une source de réfrigération extérieure. Trois modes de réfrigération peuvent aujourd'hui être envisagés : la réfrigération en circuit ouvert ; la réfrigération par réfrigérant atmosphérique humide à tirage naturel induit ou forcé ; la réfrigération sèche. La réfrigération en circuit ouvert est évidemment la plus facile à mettre en œuvre et la moins onéreuse. Elle pose cependant le problème de la dilution dans la mer ou dans l'eau de rivière de quantités de chaleur importantes que n'autorisent pas tous les sites susceptibles de recevoir une centrale thermique ou nucléaire. De nombreuses tranches du programme électronucléaire en cours de construction sont prévues avec des tours de réfrigération atmosphérique. En ce domaine, il faut souligner la mise au point et la réalisation de réfrigérants humides à tirage induit de hauteur beaucoup plus faible que les réfrigérants classiques et dont les premières unités ont été commandées pour la centrale de Chinon. La réfrigération sèche pourrait marquer une nouvelle étape dans la technique de réfrigération atmosphérique. L'expérience mondiale reste encore limitée à des installations classiques de puissance inférieure à 200 MWe mais un prototype associé à une centrale nucléaire expérimentale à haute température (filiale H. T. R.) de 300 MWe doit être mis en service au début des années 80 en République fédérale d'Allemagne. En France, les études et les expériences se poursuivent activement dans ce domaine. Pour ne citer que l'action d'Electricité de France, celle-ci est menée dans deux directions : l'étude de la technologie des réfrigérants secs : essais en laboratoire de surfaces d'échanges proposées par divers industriels, analyse de l'effet du vent sur les performances, étude de comportement de modules de taille industrielle au banc d'essais de Champagne-sur-Oise et mise à jour des analyses économiques associées ; le développement d'un cycle binaire eau-ammoniac qui permettrait une meilleure adaptation à la réfrigération par voie sèche. Une étude d'avant-projet est en cours et on envisage la réalisation d'un pilote de démonstration dont la mise en service pourrait intervenir dès 1982. Un développement important reste cependant à faire aussi bien dans le domaine des performances et de la technologie des réfrigérants secs que dans celui de leur impact sur l'environnement atmosphérique. Avant d'engager la construction d'une centrale nucléaire munie d'un

réfrigérant sec dont les incidences économiques restent encore à déterminer avec exactitude compte tenu notamment des modifications nécessaires de la turbine, une étape intermédiaire pourrait être envisagée soit en équipant d'un tel système, à des fins d'expérimentation industrielle une centrale classique de puissance moyenne, soit en introduisant des éléments de réfrigérants secs dans un circuit de réfrigérants humides ce qui présenterait, par ailleurs, l'avantage de diminuer les panaches de vapeur. Une première appréciation d'ensemble devrait pouvoir être portée sur les éléments techniques de ce dossier avant la fin 1978.

JUSTICE

Départements d'outre-mer : garantie pour les justiciables.

26230. — 2 mai 1978. — **M. Marcel Gargar** attire l'attention de **M. le ministre de la justice** sur les dispositions discriminatoires du décret n° 78-329 du 16 mars 1978 portant codification de l'organisation judiciaire, publié au *Journal officiel* du 18 mars 1978, notamment de son article L. 921-2 édictant que « dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, les jugements des tribunaux de grande instance peuvent en toute matière être rendus par un seul magistrat » et « qu'un décret en Conseil d'Etat fixera la date à laquelle cette disposition cessera d'être applicable et où entreront en vigueur dans ces départements les dispositions des articles L. 311-6 et L. 311-10 du code des institutions judiciaires. Ce décret pourra apporter à ces dispositions les adaptations jugées nécessaires ». Constatant que cette disposition spéciale aux départements d'outre-mer qui tend à adapter la législation des départements d'outre-mer à leur situation particulière n'a pas fait l'objet d'un avis préalable des conseils généraux conformément à l'article 1^{er} du décret n° 60-406 du 26 avril 1960, il considère que : le principe de la formation collégiale de la juridiction du tribunal de grande instance énoncé d'ailleurs par l'article L. 311-6 du nouveau code des institutions judiciaires constitue une garantie fondamentale pour le justiciable ; lors même où l'article L. 311-10 du même code prévoit la possibilité pour le tribunal de statuer à juge unique, le renvoi à la formation collégiale demeure de droit sur demande non motivée d'une des parties ; les dispositions particulières édictées par le décret susvisé en son article L. 921-2 constituent une discrimination intolérable et inacceptable pour les justiciables de ces départements qui ne sauraient se voir privés des garanties réservées par la loi aux autres catégories de citoyens de la France européenne. En conséquence, et afin que les garanties du citoyen et du justiciable dans ces départements soient respectées, il lui demande, conformément aux vœux exprimés par le conseil de l'ordre des avocats du barreau de la Guadeloupe en sa séance du 8 avril 1978 soit l'abrogation immédiate des dispositions particulières édictées à l'article L. 921-2 du décret susvisé pris en violation de l'article 1^{er} du décret n° 60-406 du 26 avril 1960, soit l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat permettant l'entrée en vigueur immédiate des articles L. 311-6 et L. 311-10 dudit décret.

Réponse. — L'article 15 de la loi n° 72-626 du 5 juillet 1972 dispose qu'« il sera procédé, sous le nom de code de l'organisation judiciaire, à la codification des textes de nature législative et réglementaire concernant cette matière, après avis de la commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires ». Ce texte précise, en outre, que « ces décrets apporteront aux textes de nature législative les adaptations de forme rendues nécessaires par le travail de codification à l'exclusion de toute modification de fond ». C'est en application de la loi précitée et dans le cadre que celle-ci a fixé qu'est intervenu le décret n° 78-329 du 16 mars 1978 instituant le code de l'organisation judiciaire (partie législative). L'article L. 921-2 de ce code ne fait que reprendre, sans y apporter de modification de fond, les dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 45-54 du 13 janvier 1945, toujours en vigueur dans les D. O. M., puisque la loi n° 48-1286 du 18 avril 1948 prévoyant l'abrogation de ces dispositions n'a pas encore été étendue auxdits départements, comme cela ressort d'ailleurs de l'article 2 du décret n° 62-138 du 2 février 1962 pris conformément à l'article 17 de l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958. Aucune innovation en ce domaine n'est dès lors contenue dans l'article L. 921-2 du code de l'organisation judiciaire. Il n'y avait donc pas lieu, en tout état de cause, de soumettre pour avis ce texte aux conseils généraux des départements d'outre-mer. L'extension des dispositions des articles L. 311-6 et L. 311-10 dudit code dans les D. O. M. soulèverait, dans l'immédiat, des difficultés compte tenu de l'état actuel des effectifs en magistrats des tribunaux de grande instance ayant leur siège dans ces départements. Toutefois, la chancellerie est consciente de l'intérêt qui s'attache à la mise en œuvre de cette mesure et, dans cette perspective, elle s'efforcera de créer, au titre des prochains budgets, de nouveaux emplois de magistrat dans ces juridictions.

TRANSPORTS

C.E.E. élaboration d'un règlement concernant la pêche artisanale.

26240. — 2 mai 1978. — **M. Edouard Le Jeune** demande à **M. le ministre des transports** de bien vouloir lui préciser si les travaux engagés au sein de la Communauté économique européenne, notamment par le groupe de travail Pêche regroupant des experts des Etats membres, en ce qui concerne notamment la proposition de règlement communautaire par les communes de restructuration du secteur de la pêche côtière artisanale, ont repris et si des progrès notables ont pu être obtenus. Il lui demande en particulier de bien vouloir préciser les perspectives d'échéance de mise en application de ce règlement particulièrement important pour l'avenir de la pêche artisanale française.

Réponse. — La restructuration du secteur de la pêche côtière artisanale, et en particulier le renouvellement de ses unités les plus anciennes, sont au premier plan des préoccupations des pouvoirs publics. Particulièrement conscient de l'intérêt que ce secteur représente pour l'économie nationale et la sauvegarde de l'activité dans les régions littorales, le Gouvernement dans le cadre des négociations communautaires actuellement engagées pour définir le futur régime de la pêche dans les Etats membres de la C.E.E. a exigé et obtenu que la proposition de règlement du Conseil des communautés relative à une action de restructuration du secteur de la pêche côtière artisanale du 1^{er} décembre 1975 soit, après réaménagement pour tenir compte des contraintes nouvelles qui pèsent sur ce secteur, soumis à nouveau à la discussion des Etats membres. Selon les indications communiquées le 18 mai dernier, la proposition de règlement remaniée serait diffusée en temps opportun en vue d'un examen par le groupe « politique interne de la pêche » dans le courant du mois de juin. Toutefois et dans l'attente de l'adoption définitive de cette proposition par les Etats membres, le Conseil des communautés a engagé en avril 1978 la discussion d'une proposition établissant une action commune intérimaire de restructuration du secteur de la pêche côtière, ayant pour objet, d'une part, le développement de cette pêche dans les régions où elle est possible, d'autre part, l'accroissement des capacités de production en aquaculture dans les zones ayant une vocation particulière pour cette activité. Les investissements éligibles à cette action pourraient bénéficier d'une participation financière de la communauté pouvant aller jusqu'à 25 p. 100 du coût du projet, la participation financière de l'Etat membre concerné devant être d'au moins 5 p. 100. D'ores et déjà, un crédit budgétaire de cinq millions d'unités de compte a été inscrit pour cette action au budget de la C.E.E. Cette proposition d'action intérimaire qui recueille pour l'essentiel de ses dispositions l'accord du groupe politique interne de la pêche, pourrait être adoptée lors d'un prochain conseil des ministres de la communauté.

TRAVAIL ET PARTICIPATION

Prévention des accidents du travail : dépôt du rapport prévu.

25064. — 17 décembre 1977. — **M. André Fosset** demande à **M. le ministre du travail et de la participation** de bien vouloir préciser les perspectives et les échéances de dépôt du rapport prévu à l'article 42 de la loi n° 76-1106 du 6 décembre 1976 relatif au développement de la prévention des accidents du travail, rapport devant être présenté chaque année avant le 1^{er} juillet au Parlement et concernant l'ensemble des mesures prises par le Gouvernement pour la prévention des accidents du travail et devant notamment comporter un bilan des accidents du travail quel que soit le régime de prestations sociales dont relèvent les victimes de ces accidents.

Réponse. — La loi du 6 décembre 1976 relative au développement de la prévention des accidents du travail se caractérise par le nombre et la variété des mesures qu'elle comporte : intégration de la sécurité, accroissement des pouvoirs de l'inspection du travail, mesures concernant la réparation. La conception et la mise en œuvre de cette politique nationale de prévention des risques professionnels ne peut se concevoir sans une réelle concertation avec les partenaires sociaux et tous les organismes compétents en la matière. C'est pourquoi le législateur a créé le conseil supérieur de la prévention des risques professionnels dont la composition, l'organisation et les missions sont fixées par le décret n° 77-915 du 11 août 1977. Ce conseil a été installé le 22 mai 1978, et sa commission permanente, qui doit tenir sa première séance le 7 juin, mettra en place des groupes de travail spécialisés chargés soit de formuler un avis sur les avant-projets de règlement soumis au conseil, soit de mener des études en matière de prévention. Le conseil supérieur a déjà souligné tout l'intérêt qui s'attache à ce que soit mis en place un système statistique permettant de dresser

un bilan général des accidents du travail quel que soit le régime de protection sociale dont relèvent les victimes de ces accidents. Une enquête, actuellement en cours, en fournira bientôt les premiers éléments. Mais l'installation trop récente du conseil supérieur qu'il convient, en tout état de cause, en application de l'article R. 231-14 du code du travail, de consulter sur l'avant-projet de rapport prévu à l'article 42 de la loi du 6 décembre 1976 et les travaux qui doivent encore être menés pour dresser le bilan ci-dessus mentionné expliquent que la rédaction de ce rapport ne puisse pas être envisagée actuellement. Par contre, la mise en œuvre de la loi du 6 décembre 1976 se poursuit. L'honorable parlementaire n'ignore pas que sept décrets d'application auxquels il faut ajouter trois règlements ayant pour objet la prévention de risques particuliers ont déjà paru au *Journal officiel*. Le conseil supérieur de la prévention des risques professionnels vient d'être saisi, pour avis, de trois nouveaux avant-projets relatifs à la formation à la sécurité, au contrôle des substances et préparations dangereuses pour les salariés et au contrôle des machines et matériels dangereux pour les salariés.

Modernisation d'une usine de Bray-et-Lu (Val-d'Oise).

25764. — 15 mars 1978. — **M. Fernand Chatelain** attire l'attention de **M. le ministre du travail et de la participation** sur l'usine « La Vieille Montagne » située à Bray-et-Lu (Val-d'Oise). Il lui indique que le carnet de commandes de cette entreprise est bien fourni et qu'afin d'honorer celles-ci, il serait nécessaire de procéder à la modernisation des laminoirs. Malheureusement, l'entreprise refuse de procéder à des investissements qui permettraient une meilleure productivité et les ouvriers de cette entreprise, avec leur syndicat, craignent de voir des emplois supprimés alors qu'apparemment l'usine a un potentiel d'activités important. Il lui demande de bien vouloir lui communiquer les renseignements nécessaires et de lui faire connaître si la volonté des dirigeants de l'entreprise est bien de maintenir l'emploi.

Réponse. — La question posée par l'honorable parlementaire sur la situation de l'entreprise La Vieille Montagne, située à Bray-et-Lu appelle plusieurs observations. Cette usine spécialisée dans la fonderie du zinc emploie 220 salariés. Des informations communiquées aux membres du comité d'entreprise, il ressort qu'aucune suppression d'emploi n'est envisagée à court terme. Par ailleurs, le rapport établi par l'employeur sur l'évolution de l'emploi montre qu'au cours de l'année 1977, l'effectif a augmenté de 28 unités. Les craintes exprimées sur la situation de l'emploi dans cette entreprise ne semblent donc pas fondées. Par ailleurs, l'honorable parlementaire appelle l'attention de **M. le ministre** sur la nécessité de moderniser les ateliers de laminoirs. Cette appréciation étant de la compétence exclusive du chef d'entreprise, il ne saurait être question pour les pouvoirs publics de se prononcer sur l'opportunité de procéder à des investissements dans une entreprise privée.

Bulletin de salaires des ouvriers : montant des charges sociales des entreprises.

25944. — 11 avril 1978. — **M. Jean Cluzel** demande à **M. le ministre du travail et de la participation** s'il ne conviendrait pas de faire figurer sur les bulletins de salaires délivrés aux ouvriers et employés, tant du secteur public que du secteur privé, le montant total et détaillé des charges sociales à payer par les entreprises. En effet, l'importance de ces charges, qui dans certaines professions dépassent 80 p. 100 du montant du salaire mensuel brut, doit être connue des intéressés, d'autant plus qu'il s'agit d'un salaire différé géré, pour l'essentiel, par les caisses habilitées à cet effet.

Réponse. — Le bulletin de paie a pour objet de renseigner le travailleur sur les éléments constitutifs de son salaire, ainsi que sur la nature et le montant des diverses déductions opérées sur sa rémunération brute et de permettre, en outre, à l'inspecteur du travail d'en contrôler l'exactitude. Dans le but de développer la responsabilité des assurés sociaux, le Gouvernement a décidé que serait communiqué aux salariés, au moins une fois par an, et dans chacune des branches de la maladie, des allocations familiales et de la vieillesse, le montant des cotisations patronales de sécurité sociale versées en leur nom par l'employeur, de manière à compléter leur information sur le coût de la protection sociale. Il a paru toutefois préférable de procéder, dans un premier temps, à une expérience conduite dans les grandes entreprises, avec le concours des organisations professionnelles intéressées. Cette expérience portera en 1978 sur les cotisations relatives aux salaires versés en 1977 par les entreprises de plus de 1 000 salariés. Les

enseignements de cette expérience serviront à l'élaboration ultérieure des textes réglementaires nécessaires. Bien entendu, cette expérience ne fait pas obstacle à ce que les entreprises qui le souhaitent procèdent à une communication plus fréquente des informations dont il s'agit.

Participation : incorporation des fonds bloqués au capital.

26235. — 2 mai 1978. — **M. Edouard Le Jeune** attire l'attention de **M. le ministre du travail et de la participation** sur la nécessité de permettre à un plus grand nombre de salariés de devenir actionnaire de leur entreprise. Il lui demande s'il ne conviendrait pas de permettre que, pendant le délai de cinq ans durant lesquels les fonds de participation gérés en compte courant sont bloqués, ces fonds puissent être incorporés au capital de la société dans laquelle ils sont bloqués.

Réponse. — Afin de favoriser le développement de l'actionariat des salariés et la reconstitution des fonds propres des entreprises, l'incorporation à leur capital du montant de la créance des salariés constituée à partir de la réserve spéciale de participation et gérée sous forme de comptes courants bloqués est une mesure particulièrement intéressante et figure parmi les réformes de la participation, des plans d'épargne et de l'actionariat du personnel que le Gouvernement se propose de soumettre prochainement au Parlement.

UNIVERSITES

Financement des œuvres sociales dispensé au personnel du ministère des universités.

25792. — 22 mars 1978. — **M. Robert Schwint** appelle l'attention de **Mme le ministre des universités** sur le développement de l'action sociale envers les personnels de son ministère. Actuellement des comités d'action sociale regroupés au sein d'une fédération nationale s'efforcent de mettre à la disposition des personnels des prestations souvent rendues indispensables par la dispersion des implantations et l'irrégularité des horaires (crèches, restaurants, etc.). Mais ces comités ne disposent que de moyens réduits. C'est pourquoi il lui demande quelles mesures elle entend prendre ou proposer afin que ces personnels bénéficient d'œuvres sociales analogues à celles des salariés des entreprises publiques ou nationalisées, c'est-à-dire alimentées par un pourcentage de la masse salariale distribué par son ministère.

Réponse. — Comme tous les fonctionnaires, les agents du ministère des universités bénéficient de la réglementation sociale arrêtée par le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique et le ministre du budget. Cette réglementation leur assure des prestations à caractère social et des aides financières sensiblement analogues à celles qui sont attribuées aux salariés du secteur privé par les caisses d'allocations familiales.

ABONNEMENTS			DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION	
	FRANCE et Outre-mer.	ÉTRANGER		
	Francs.	Francs.		
Assemblée nationale :				
Débats	22	40		
Documents	30	40		
Sénat :				
Débats	16	24		
Documents	30	40		

DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION	
26, rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15.	
Téléphone	}
	Renseignements : 579-01-95. Administration : 578-61-39.