

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

COMPTE RENDU INTEGRAL — 18^e SEANCE

Séance du Mercredi 8 Novembre 1978.

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. JACQUES BOYER-ANDRIVET

1. — Procès-verbal (p. 3057).
2. — Aménagement de la fiscalité directe locale. — Dotation globale de fonctionnement des collectivités locales. — Discussion de deux projets de loi (p. 3057).

Discussion générale commune : MM. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur ; Jean-Pierre Fourcade, rapporteur de la commission des finances (fiscalité directe locale) ; Joseph Raybaud, rapporteur de la commission des finances (dotation globale de fonctionnement) ; Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis de la commission des lois ; Maurice Papon, ministre du budget.

Suspension et reprise de la séance :

MM. le ministre de l'intérieur, Jean Cauchon, Franck Sérusclat, Louis Brives.

PRÉSIDENTICE DE M. ANDRÉ MÉRIC

MM. Michel Giraud, Camille Vallin, Mme Brigitte Gros, M. Pierre Jourdan.

3. — Candidatures à une commission mixte paritaire (p. 3085).
Suspension et reprise de la séance.

PRÉSIDENTICE DE M. MAURICE SCHUMANN

4. — Nomination de membres d'une commission mixte paritaire (p. 3085).
5. — Aménagement de la fiscalité directe locale. — Dotation globale de fonctionnement des collectivités locales. — Suite de la discussion de deux projets de loi (p. 3085).

Suite de la discussion générale commune : MM. Paul Séramy, Louis Perrein, Josy Moinet, Christian Poncelet, Christian Bonnet, ministre de l'intérieur ; Etienne Dailly, Paul Jargot, Marcel Lucotte, Roger Quilliot, Georges Berchet, Jean-Marie Girault.

Renvoi de la suite de la discussion.

★ (1 f.)

6. — Renvoi pour avis (p. 3102).

7. — Dépôt de rapports (p. 3102).

8. — Ordre du jour (p. 3102).

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

La séance est ouverte à dix heures cinq 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 —

AMENAGEMENT DE LA FISCALITE DIRECTE LOCALE.
— DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES
COLLECTIVITES LOCALES

Discussion de deux projets de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion :

1^o Du projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale [n° 532 (1977-1978), 50 et 58 (1978-1979)] ;

2^o Du projet de loi modifiant le code des communes et relatif à la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements [n° 32, 51 et 59 (1978-1979)].

Je rappelle que le délai limite pour le dépôt des amendements à ces deux projets de loi fixé par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, est maintenant expiré.

Je rappelle, d'autre part, qu'il va être procédé à une discussion générale commune de ces deux projets de loi.

Dans la discussion générale commune, la parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, il ne nous est pas apparu inutile, à M. le ministre du budget comme à moi-même, en ouvrant ce débat, de le situer d'entrée de jeu dans sa véritable dimension.

Le plan de développement des responsabilités locales est un plan d'ensemble dont l'objectif est une véritable réforme. D'où l'idée d'une loi-cadre destinée, comme son nom l'indique, à poser les principes à partir desquels des textes de nature législative, bien entendu, régiront de nouveaux rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

Et si les premiers d'entre eux ont un caractère financier, cela tient au fait que le Gouvernement croit sincèrement qu'ils représentent, par rapport à la situation actuelle, un progrès qu'il est souhaitable de promouvoir dès 1979, en même temps qu'à des exigences de calendrier.

Sur le plan financier, que nous avez-vous dit au cours de la concertation qui n'a pratiquement pas cessé entre les représentants de la Haute assemblée et nous ? Qu'ont dit les maires qu'il a rencontrés au secrétaire d'Etat que j'ai à mes côtés ? Qu'il fallait plus de justice dans la répartition des concours de l'Etat, plus d'équité dans la richesse des différentes communes et donc plus de moyens financiers à la disposition des communes les plus démunies.

Les deux projets de loi soumis à discussion, et que vous présenterez successivement M. le ministre du budget et moi-même, compte tenu de l'ordre que vient d'indiquer M. le président, ont trouvé leur inspiration dans ces impératifs.

Sans doute ne prétendent-ils pas à la perfection, et la discussion qui va s'ouvrir permettra, à coup sûr, de les améliorer.

Certains les jugeront insuffisantes sur le plan financier, mais quel projet a jamais, ici et ailleurs, échappé à ce reproche ? Et qui pourrait nier qu'en liant désormais la dotation globale de fonctionnement à la TVA — ce qui représente un avantage de 847 millions par rapport à la progression que donnerait le maintien du système actuel — et en accroissant, dans le projet de budget dont nous aurons à connaître le 6 décembre, de 2 à 3,2 milliards les remboursements prévus au titre de la TVA, le Gouvernement n'a pas consenti, dans une période difficile, un effort supplémentaire de l'ordre de 2 milliards en faveur des collectivités locales ?

D'autres s'estimeront lésés par les projets de répartition qui vous sont proposés. Mais comment, dans un souci de plus juste répartition de la ressource, ne pas donner moins à quelques-uns si l'on veut donner plus à d'autres ?

Le but de l'impôt est d'abord — et fondamentalement — de permettre le financement des dépenses, mais la répartition du prélèvement entre les contribuables comme la ventilation, des concours de l'Etat à la vie des collectivités font nécessairement naître des problèmes d'équité fiscale. Il n'est d'ailleurs pas, de nos jours, de problème budgétaire qui ne prenne en compte un souci de transfert visant à assurer plus d'équité entre les redevables ou les bénéficiaires.

Ainsi en va-t-il, dans le cadre de la solidarité intercommunale, du projet de loi que vous présentera M. le ministre du budget.

Ainsi en va-t-il, dans un esprit, cette fois, de solidarité nationale, de celui que j'aurai l'honneur de défendre.

D'autres, enfin, estimeront fâcheuse et complexe la présentation des textes.

A ceux-là, je répondrai que M. Papon et moi-même ne sommes pas loin de partager leur sentiment, mais que la matière est ardue et que simplicité, précision et justice vont, hélas, rarement de pair. D'ailleurs, les formulations actuelles sont-elles toujours plus limpides et quels sont ceux, dans cet hémicycle — pas moi, en tout cas — qui sont capables, de tête, de définir le « centime démographique » ?

Je leur dirai encore que le projet de texte doit être intégré dans le code communal et a été, à la demande du Conseil d'Etat, conçu pour pouvoir s'y « plaquer » en quelque sorte sans complication.

Je leur dirai surtout que ce qui est vrai en France l'est aussi à l'étranger : à titre d'exemple, ce qui est vérité en-deça du Rhin l'est aussi outre Rhin.

Ainsi, en République fédérale d'Allemagne, une part appréciable du transfert de ressources par les *Länder* aux communes a-t-elle essentiellement un rôle de péréquation. Les allocations correspondent à une fraction de la différence entre un montant de dépenses dites « normales », calculé à partir de plusieurs paramètres, et un montant de recettes fiscales correspondant à un taux d'imposition moyen.

Tant il est vrai qu'il existe dans tous les pays évolués, pour malheureuse qu'elle soit, cette sorte d'antinomie entre simplicité et justice, que j'évoquais à l'instant, en matière de fiscalité, et singulièrement de fiscalité locale.

Mais, quoi qu'on pense de ces textes financiers, me direz-vous, du moins les connaît-on, ce qui n'est pas le cas pour les autres dispositions concernant le développement des responsabilités locales.

C'est vrai ! Et aussi bien est-ce sans plus attendre que je veux m'en expliquer devant vous, pour éviter toute équivoque.

Vous ne m'en voudrez pas si je commence par insister sur les deux traits qui, par rapport aux errements en usage, caractérisent sa mise au point.

Jamais sans doute travail n'aura été mené dans un tel esprit d'étroite concertation avec la Haute assemblée, sous l'égide du président Poher.

Et jamais non plus, à ma connaissance, les lignes directrices d'un projet encore sur le métier n'ont été présentées au Parlement avant d'avoir été approuvées par le conseil des ministres.

C'est que, dans ce pays merveilleux qui est le nôtre, mais qui n'est pas exempt de quelques travers dont les procès d'intention ne sont pas les moindres, tel ou tel a pu subodorer, depuis peu de temps d'ailleurs, je ne sais quelle malice cachée dans les dispositions du texte de la loi-cadre à venir.

Je tiens, dès l'abord, à les rassurer. Oui, la tâche est immense... Oui, nous eussions sans doute été bien inspirés, lorsque nous avons arrêté le calendrier des travaux, de considérer les délais qui avaient permis l'édification, puis le vote par nos « anciens » de la loi de 1884.

Cela dit, je voudrais assurer, en y engageant mon crédit personnel auprès d'elle, la Haute assemblée que, si, malgré un travail harassant dans l'administration centrale et sur le terrain, les équipes de qualité chargées de l'élaboration du projet n'y ont pas encore mis le point final, le Gouvernement a trop de considération pour le Sénat — au demeurant maître, avec l'Assemblée nationale, de la loi — pour lui présenter un projet qui ne répondrait pas aux préoccupations des élus que vous êtes, à celles des élus locaux que vous représentez en étant le plus souvent de leurs et, plus largement, à celles des Françaises et des Français.

Oui, il faudrait prêter au Gouvernement bien peu de considération pour la représentation nationale et, me permettez-vous d'ajouter, bien de la maladresse pour le soupçonner de nourrir quelque arrière-pensée concernant les dispositions à venir, et présenter, le moment venu, des textes qui iraient à l'encontre d'aspirations clairement exprimées ici même le 20 juin, et, depuis lors, au cours de la concertation à laquelle je faisais allusion il y a un instant.

Si deux textes ont, à ce jour, été déposés — deux seulement — c'est en fonction d'impératifs de calendrier.

Si nous voulons pouvoir établir sur de nouvelles bases les budgets des départements et des communes, les textes de caractère financier doivent intervenir au cours de cette session.

Il n'en va pas de même des autres dispositions dont personne n'avait jamais envisagé qu'elles pussent devenir loi dès 1978, et dont jamais personne, jusqu'à ces tout derniers temps, ne m'avait dit qu'elles devaient être impérativement déposées avant la discussion des deux textes financiers ou concomitamment à celle-ci.

En vérité, nous l'eussions pu, mais il se serait agi soit d'une « réformette » là où le Sénat attend une véritable réforme depuis quarante ans, disait l'un d'entre vous le 20 juin dernier, quatre-vingts ans, ajoutait un autre pour faire bon poids — ce n'aurait été digne ni de la Haute Assemblée ni du Gouvernement — soit d'un texte bâclé qu'il n'eût pas été convenable de présenter à la Haute Assemblée qui a droit à plus d'égards, et sur la forme et sur le fond. Au demeurant, le Conseil d'Etat, qui suit ce dossier avec une attention très particulière, ne l'eût-il pas permis.

Cela étant, je comprends parfaitement l'état d'esprit de ceux qui, sans même nous soupçonner de noirs desseins, souhaitent — si insolite que soit une telle procédure, comme je viens de le souligner — connaître les principes qui présideront à la mise au point définitive du nouveau cadre du projet concernant les rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

Ils peuvent s'articuler autour des deux objectifs qui constituaient une sorte de dénominateur commun de l'ensemble des interventions lors du débat d'orientation du 20 juin dernier ici même : d'une part, donner aux collectivités locales une plus grande liberté dans l'exercice de leurs compétences ; d'autre part, transférer vers elles un certain nombre de compétences, aujourd'hui assumées par l'Etat.

Qu'avions-nous entendu ici, le 20 juin, le secrétaire d'Etat et moi ?

Qu'il fallait donner aux élus locaux les moyens d'une administration à la fois plus simple, plus rapide, plus efficace, et donc

plus humaine... Qu'il fallait, dans un certain nombre de domaines, donner aux maires et aux conseils municipaux la capacité de régler leurs affaires sans avoir à subir des tutelles tatillonnes et multiples, fondées bien souvent sur des normes inutiles et coûteuses, toujours génératrices de retards insupportables.

Nous vous proposerons, dans cet esprit, deux règles fondamentales.

En premier lieu, aucune norme ne pourra être imposée par l'Etat à une collectivité locale — ou *a fortiori* par un établissement public — à l'occasion notamment de l'octroi de tel ou tel concours financier. Seule la loi pourra le faire, qu'il s'agisse de gymnases, de crèches ou de tout autre chose.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Très bien !

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Un comité d'allègement des procédures et des normes va d'ailleurs être créé au sein de la section Législation du conseil national des services départementaux et communaux.

En second lieu, en matière financière, les collectivités locales disposeront d'une liberté totale, sous réserve, bien entendu, chacun le comprendra, que leur budget soit équilibré et que leur ratio d'endettement ne dépasse pas un certain seuil.

Dans la même perspective d'allègement des tutelles, l'étude du principe d'une certaine globalisation des subventions spécifiques d'équipement est activement poussée.

Qu'avions-nous entendu également, ici même, le 20 juin ?

Que, conformément aux conclusions de la commission que présidait votre collègue, M. Boileau, il fallait donner aux maires et le temps et les moyens nécessaires au bon accomplissement de leurs charges, comme au personnel communal un statut de nature à garantir la qualité de son recrutement et le déroulement de sa carrière.

Dans cet esprit, le Gouvernement vous proposera que les maires des grandes villes puissent choisir d'exercer leurs fonctions à temps plein, en percevant une indemnité égale à celle d'un parlementaire, et non cumulable avec celle-ci, bien entendu, dans le cas où l'intéressé déciderait de garder sa qualité de membre du Parlement, ce qui lui laisserait le régime d'indemnité qui est le sien aujourd'hui.

Il vous sera proposé d'accorder des crédits d'heures — comme il en va pour les délégués syndicaux — aux maires et adjoints et d'assurer aux maires à plein temps, comme il en va pour les parlementaires, une garantie de réintégration dans leur emploi antérieur au terme du premier mandat.

Pour permettre aux collectivités locales de disposer d'une fonction communale de qualité, il nous apparaît que, outre la création d'un corps d'attachés recrutés au niveau de la licence, auquel pourront s'intégrer un certain nombre de personnels en place, la liberté doit être laissée aux maires de choisir leurs secrétaires généraux, en donnant à ce cadre supérieur, à travers des perspectives de carrière à l'échelon intercommunal et des passerelles vers la fonction publique d'Etat, des garanties nouvelles.

Qu'avions-nous entendu encore dans cet hémicycle, le 20 juin ?

Que toute coopération intercommunale, pour souhaitable qu'elle soit souvent, devait être toujours librement proposée et acceptée par les communes et non, comme il est arrivé qu'on le suggérait ici et là — le journal *Le Monde* le rappelait hier soir encore — imposée par des textes qui porteraient atteinte à leur libre détermination.

Nous avons entendu également que le retrait d'un organisme de coopération intercommunale devait être assoupli, sans que pour autant, bien entendu, la commune qui se retire puisse s'affranchir des charges financières des emprunts contractés pendant la période au cours de laquelle elle s'était associée à une coopération.

Sur l'ensemble de ces points, le projet ira dans le droit fil des préoccupations exprimées ici le 20 juin.

Sans doute, au-delà même, là où n'existera pas d'organisme de coopération, vous sera-t-il proposé un partage plus équitable des dépenses ayant un caractère obligatoire entre toutes les communes intéressées : tel est le cas, notamment, des dépenses d'incendie, trop souvent laissées à la charge de la commune centre...

Qu'avions-nous entendu, enfin, le 20 juin, pour me limiter aux points essentiels ?

Il avait été exprimé la volonté très nette d'introduire plus de clarté dans les rapports entre l'Etat et les collectivités locales, d'alléger les procédures et d'assurer, au niveau le plus convenable, la solution de certains problèmes par le transfert d'un certain nombre de compétences.

On peut s'interroger sur l'opportunité et sur l'ampleur des transferts à opérer en direction de nos communes ou de nos départements. Je puis vous donner l'assurance formelle que, sur ce point, vous serez amenés à en débattre largement et en toute liberté...

M. Jacques Eberhard. Heureusement !

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. ... tant il est vrai que le Gouvernement sait combien le problème est complexe et combien l'expérience des parlementaires peut lui apporter d'aide.

A ce stade, je suis en mesure de vous indiquer que, dans l'esprit du Gouvernement, il convient, d'une part, de créer des blocs de compétences exclusives mettant fin, dans toute la mesure du possible, aux compétences croisées, source de dilution déplorable des responsabilités ; d'autre part, de faire assumer clairement par l'Etat ses attributions de souveraineté ; mais, à l'inverse, de confier aux collectivités locales les compétences qu'elles sont le mieux à même d'exercer parce qu'elles sont plus proches des administrés et, notamment, de tout ce qui touche au cadre de vie quotidien, dans les domaines les plus divers : des activités sportives à l'aide aux personnes âgées, de la protection maternelle et infantile aux transports et aux bourses scolaires.

Lorsque vous évoquiez, mesdames, messieurs les sénateurs, ce problème de transfert des compétences, le souci revenait chaque fois d'un accompagnement, par des ressources correspondantes, de tel ou tel transfert.

Là encore, vous serez suivis. Chaque fois que des compétences seront transférées aux départements ou aux communes, jugés mieux à même de les assurer, les ressources correspondantes seront transférées du budget de l'Etat à celui des collectivités locales.

Ce principe constituera l'un des articles même du projet de loi, dont la rédaction ne laissera place à aucune ambiguïté.

Telles sont, avec le souci d'une information et d'une participation des citoyens à la vie locale qui devra reposer, pour l'essentiel, sur l'initiative des élus, les précisions que je souhaitais vous apporter en introduction à notre premier débat.

Vous comprendrez facilement qu'usant déjà d'une procédure sans précédent, puisque, je le rappelle, le Gouvernement n'a pas encore débattu de la loi-cadre, je suis allé à la limite de ce que je pouvais dire aujourd'hui sans préjuger un certain nombre de délibérations interministérielles ou gouvernementales des semaines à venir, qui s'inscrivent dans le cadre des mesures hardies évoquées récemment par le Président de la République.

Du moins, toute équivoque doit-elle être bannie des esprits de bonne foi qui composent la Haute Assemblée. Du moins, la discussion va-t-elle pouvoir se dérouler en connaissance de cause, sur des bases claires et, je veux le croire, dans un climat de confiance dont je remercie la Haute Assemblée d'avoir bien voulu toujours m'honorer. (*Applaudissements à droite, sur les travées du RPR, de l'UCDP et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. Fourcade, rapporteur.

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (*Fiscalité directe locale*). Monsieur le président, messieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, voilà très longtemps que Gouvernement et Parlement s'efforcent de réformer la fiscalité directe locale.

Les principes d'une réforme ont été définis en 1959. De nombreuses lois sont venues, depuis, tenter de moderniser et d'assouplir ce dispositif des quatre vieilles que nous connaissons bien. Mais la longue suite des réformes, de blocages et des aménagements s'est heurtée à quatre faits essentiels.

Premièrement, les quatre impôts directs locaux ont un caractère indiciaire, et leur adaptation aux besoins financiers des collectivités locales est étroitement liée aux modalités d'actualisation des valeurs locatives qui leur servent d'assiette.

Deuxièmement, la répartition des bases d'imposition est, dans notre pays, extrêmement diverse d'un bout du territoire à l'autre, et l'existence de cent départements et de 37 000 communes crée des potentiels fiscaux très disparates.

Troisièmement, depuis 1975, la taxe professionnelle comporte des bases d'imposition partiellement liées à l'activité économique du fait de l'inclusion, dans ces bases d'imposition, des salaires et des immobilisations. Elle risque donc de connaître une évolution différente de celle des trois autres impôts locaux.

Quatrièmement, les contribuables concernés par la fiscalité directe locale sont beaucoup plus nombreux que ceux qu'atteint la fiscalité de l'Etat : plus de vingt millions de contribuables paient la taxe d'habitation, ce qui rend plus difficile à résoudre l'éternel problème de la recherche de l'équité en matière fiscale.

Le projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale s'inscrit dans cette longue lignée de textes, de réformes, et se trouve confronté aux mêmes difficultés que ses devanciers.

Certes, il fait partie d'un ensemble que M. le ministre de l'intérieur vient de nous présenter, et il ne peut être question de demander au texte dont nous allons discuter de répondre à des préoccupations qu'il n'est pas destiné à apaiser. Ne réclamons à ce texte que ce qu'il peut nous apporter !

Mais il faut achever la réforme de la fiscalité directe locale, car nos concitoyens attendent de nous davantage de justice dans l'établissement des impôts et les collectivités locales, plus de souplesse dans l'alimentation de leur budget.

C'est en fonction de ces deux critères que la commission des finances a examiné le projet de loi.

Après une analyse approfondie des dispositions proposées — pour laquelle, monsieur le ministre du budget, vous avez bien voulu nous apporter votre concours à plusieurs reprises — la commission m'a chargé de rapporter un sentiment dans l'ensemble favorable, mais assorti de nombreuses inquiétudes, ce qui expliquera, mes chers collègues, la très grande prudence de ses prises de position.

Je vous demanderai de rechercher dans le rapport écrit que j'ai déposé la longue explication historique qui nous permet de parvenir au point où nous sommes aujourd'hui arrivés. Par ailleurs, je ne détaillerai pas devant vous le dispositif des quatorze articles du projet de loi. Je limiterai mon propos aux six grandes questions qui vont dominer notre débat.

Nous avons, à la commission des finances, répondu à ces questions soit en approuvant le texte proposé, soit en suggérant des modifications, soit en proposant des dispositions différentes, soit, enfin, en refusant d'adopter le dispositif du Gouvernement.

C'est en vous conviant à l'examen de ces six questions que je vous ferai part, chemin faisant, des positions de la commission des finances.

La première question, question clé du fonctionnement de notre système de fiscalité locale, est la suivante : comment actualiser les bases d'imposition des quatre impôts locaux ?

L'histoire de la réforme de la fiscalité locale est jalonnée de bonnes intentions. En 1959, il était déjà question d'actualisation, mais ce furent les lois du 31 décembre 1973, du 18 juillet 1974 et du 29 juillet 1975, qui l'organisèrent. L'ennui, c'est que les administrations fiscales n'ont pas été en mesure, malgré des travaux importants et des efforts louables, auxquels je tiens à rendre hommage, de tenir les promesses faites, et le projet qui nous est soumis reporte encore d'une année — c'est l'article 10 — c'est-à-dire au 1^{er} janvier 1980, l'incorporation dans les rôles des résultats de cette actualisation tant attendue des valeurs foncières.

Il faut, en effet, pour que le système fiscal fonctionne, que ces valeurs locatives soient homogènes entre elles, d'une commune à l'autre, d'un département à l'autre, qu'elles soient actualisées à une même date pour que, d'un impôt à l'autre, les choses soient comparables, et qu'un mécanisme permanent d'actualisation soit mis en place pour éviter la rigidité des bases d'imposition, qui bloque le développement fiscal des collectivités.

A cet égard, l'article 10 du projet prévoit que les actualisations doivent être effectuées tous les trois ans et que, dans l'intervalle, les valeurs locatives sont majorées par application de coefficients forfaitaires. C'est là un progrès par rapport au système précédent, qui prévoyait des révisions générales tous les six ans et des actualisations forfaitaires tous les deux ans. Pour nous, il est fondamental que l'application de l'article 10 permette aux collectivités locales de disposer en 1980 de valeurs locatives actualisées toutes ensemble en « bases 1978 » et que ces valeurs correspondent, en francs comparables, aux bases d'imposition de la taxe professionnelle, qui, du fait des dispositions de l'article 7, s'établira également en valeur 1978.

Ainsi, en 1980, les quatre bases des impôts locaux seront homogènes et comparables, ce qui ne s'est jamais produit, aussi loin que l'on remonte dans l'histoire. Si l'article 10 est effectivement appliqué, cette conjonction de l'actualisation donnera, enfin, au système des impôts locaux des bases d'imposition convenables.

C'est pourquoi, monsieur le ministre du budget, la commission des finances a accepté les dispositions de votre projet, en souhaitant que les services fiscaux aient les moyens nécessaires pour les appliquer à bonne date afin de ne pas rompre cette homogénéité qu'on nous promet pour 1980 et qui permettra enfin d'avoir un système qui fonctionne.

Voici la deuxième question, plus difficile — les questions seront d'ailleurs de plus en plus difficiles : comment sortir des dispositifs de blocage et de plafonnement institués en matière de fiscalité locale depuis 1976 ?

Tout le monde connaît les soubresauts provoqués par l'unification des taux de la taxe d'habitation et, surtout, par la mise en place de la taxe professionnelle. Ceux-là mêmes qui déploieraient l'injustice du système précédent ont obtenu du Gouvernement et du Parlement l'adoption de dispositifs de blocage, tant il est vrai que, dans l'histoire de la fiscalité locale, si une année on réforme pour aller dans le sens de la justice, l'année suivante, on doit bloquer le système pour éviter les inégalités. Pour sortir d'un tel système de réformes chaque fois bloquées, il faut, évidemment des dispositions courageuses.

Monsieur le ministre du budget, le projet qui nous est soumis aborde ce problème avec lucidité et nous propose d'en sortir.

Aussi la commission des finances a-t-elle approuvé cette intention. Elle apporte, toutefois, quelques nuances à cet accord de principe car trois problèmes distincts se posent.

Il convient d'abord d'appliquer un taux unique de taxe d'habitation dans les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre. En 1975, on avait estimé que c'était urgent. En 1976, on a arrêté le système d'unification. Vous proposez de le faire repartir, mais en étalant sur cinq ans, de manière dégressive, l'unification du taux de la taxe d'habitation dans les communautés et les districts, afin d'éviter les ressauts. La commission des finances est d'accord avec cette proposition.

Le deuxième problème concerne l'application réelle de la réforme de la taxe professionnelle en ce qui concerne les bases d'imposition.

On a peut-être oublié qu'après une première inclusion d'un tiers des nouvelles bases dans les rôles, on a bloqué le système en 1976 et que les entreprises, à l'heure actuelle, sont imposées sur des bases qui comportent une partie de l'ancienne patente et une partie de la nouvelle taxe professionnelle, ce qui crée des inégalités de concurrence.

Dans l'article 5, vous nous proposez, monsieur le ministre du budget, de réaliser cette intégration en cinq ans. Sur ce point, nous sommes plus téméraires que vous et nous proposons de la réaliser en deux ans afin — nous avons toujours le même objectif — de disposer, dès 1980, de bases d'imposition actualisées et comparables d'un impôt à l'autre.

Le troisième problème, le plus difficile, j'en conviens, concerne la sortie du plafonnement des cotisations institué en 1976 pour la taxe professionnelle.

Je rappelle que sur les 2 200 000 contribuables qui paient la taxe professionnelle, le plafonnement en intéresse 210 000, parmi lesquels, contrairement à une idée répandue, on compte 57 000 industriels et 69 000 titulaires de bénéfices non commerciaux, c'est-à-dire des membres de professions libérales diverses et des prestataires de service.

Ce plafonnement coûte 2,2 milliards de francs sur un produit de taxe professionnelle qui a dépassé 25 milliards de francs en 1978.

Vous nous proposez de sortir du système de plafonnement en cinq ou dix ans en fonction de l'importance de la réduction. La commission des finances a estimé que cette formule ingénieuse ne nous garantissait pas totalement contre les mauvaises surprises.

En effet, d'après les simulations que vous avez bien voulu nous donner, voilà quelques jours — et je vous en remercie — 43 261 entreprises qui sont à l'heure actuelle plafonnées risqueraient de voir leurs cotisations majorées dès l'année prochaine de 20 à 60 p. 100. Cela nous paraît beaucoup trop. C'est pourquoi la commission, favorable, elle aussi, à une sortie progressive du système de plafonnement vous en proposera un autre. M. de Tinguy, au nom de la commission des lois en a proposé un troisième toujours avec le même esprit.

Ce que nous voulons tous, ici, c'est éviter de connaître les difficultés de 1976 où, par suite d'une insuffisance des simulations, nous avons obtenu des effets beaucoup plus importants que les effets moyens qui avaient été annoncés. Pour sortir du système de plafonnement, même si, souvent, les entreprises qui bénéficient de la réduction jouissaient, dans le système précédent, de rentes de situations tout à fait importantes, ce qui est le cas, il faut le dire, pour beaucoup de professions libérales, nous n'avons pas le droit de prendre un risque de majoration trop forte. Nous proposerons donc un dispositif de révision du plafonnement qui nous assure que personne ne risquera de connaître en 1979 et 1980 des majorations de cotisations trop fortes.

Comme vous le voyez, il y a similitude de pensée entre la commission et le Gouvernement et, sur ce deuxième point aussi, le dispositif que vous nous proposez, assorti toutefois de quelques adaptations, va dans le bon sens.

La troisième question concerne cet impôt qu'on a un peu oublié dans le débat, mais qui est essentiel, car il intéresse 20 millions de nos concitoyens : la taxe d'habitation. La question qui se pose est de savoir s'il faut personnaliser davantage cette taxe.

Dans ses travaux du début de l'année, la commission des finances avait attaché beaucoup d'importance à la personnalisation de cette taxe qui touche 20 millions de contribuables et dont les imperfections apparaissent d'autant plus nettement que son taux augmente. Nous avons tous, dans nos communes, des titulaires de logements sociaux qui ont des revenus relativement modestes, puisqu'ils entrent dans les plafonds, et qui payent à l'heure actuelle de fortes cotisations de taxe d'habitation. Par conséquent, la commission des finances avait souhaité, d'abord que l'on personnalise davantage l'assiette de la taxe d'habitation ; ensuite, que l'on gère de manière plus efficace les valeurs locatives, ce que vous proposez ; enfin, que l'on mette en place un système de paiement fractionné. Vous ne l'avez pas proposé, mais nous le suggérons, car nous tenons à être cohérents avec nos conceptions du début de l'année.

Dans l'article 8 du projet qui nous est soumis, monsieur le ministre du budget, vous nous proposez de personnaliser davantage la taxe d'habitation en ajoutant à l'abattement à la base pour charges de famille, qui a déjà un caractère obligatoire, un deuxième abattement obligatoire pour minimum de loyer qui permettra de transférer une partie des charges supportées par ceux qui ont des habitations à faible valeur locative vers ceux qui ont des habitations à valeur locative plus forte.

Vous suggérez également de créer — et c'est le point d'innovation important — un nouvel abattement de 15 p. 100 en faveur des contribuables qui, par ailleurs, ne sont pas imposés au titre de l'impôt sur le revenu et qui disposent d'habitations ayant une valeur locative inférieure à la moyenne communale.

La commission des finances a accepté l'esprit de votre texte. Elle a toutefois fait observer, à la demande de beaucoup de ses membres, que le caractère obligatoire de l'abattement à la base pour minimum de loyer risquait, alors que personne ne sait encore très bien quels seront les effets réels, dans chaque commune, de ces transferts de charges, d'inciter les collectivités locales à délibérer à l'aveuglette.

Vous avez bien voulu nous faire parvenir, il y a quelques jours, les chiffres concernant l'expérimentation faite dans le département d'Indre-et-Loire. Nous avons pu constater que l'effet de ces transferts pouvait aller de moins 50 p. 100 dans un cas à plus 25 p. 100 dans l'autre. Par conséquent, il s'agit de transferts très importants. Dans ces conditions, nous avons estimé qu'il valait mieux garder à cet abattement à la base pour minimum de loyer un caractère facultatif. C'est pourquoi, la commission des finances vous propose de conserver l'abattement obligatoire pour charges de famille et de créer deux abattements, l'un pour minimum de loyer, l'autre pour les personnes non imposées à l'impôt sur le revenu.

Tant que nous y étions, nous avons proposé d'instaurer un système de paiement fractionné pour les trois taxes que l'on dénomme l'impôt sur les ménages, ce qui permettra de faciliter la trésorerie des contribuables et de rapprocher les conditions de recouvrement de celles de l'impôt sur le revenu. Ce système sera-t-il suffisant pour rendre la taxe d'habitation moins injuste et plus souple ? Monsieur le ministre du budget, personnellement, je ne le pense pas. Nous serons obligés d'en venir un jour à la suppression de la taxe d'habitation et à son remplacement par une affectation directe aux collectivités locales d'une partie de l'impôt sur le revenu. (*Applaudissements.*)

C'est la thèse prospective dans laquelle les hommes de progrès doivent se reconnaître.

J'admets bien volontiers que cette suppression n'est pas possible dans les prochaines années. Par conséquent, puisqu'elle n'est pas possible...

Un sénateur à gauche. Pourquoi ?

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. Parce que l'impôt sur le revenu n'est pas assez large et surtout pas assez localisable. Il faut donc en passer par l'amélioration de la taxe d'habitation.

Ma quatrième question est de savoir quand il conviendra de passer au vote direct des taux par les conseils municipaux et les conseils généraux des quatre impôts locaux.

Voici le premier point sérieux de divergence entre la commission et le Gouvernement. Voici venue une grande question politique qui touche à l'exercice des responsabilités locales et au sujet de laquelle il convient de s'interroger.

Est-ce, en effet, un attribut de l'autonomie des collectivités locales que de fixer directement le taux des impôts plutôt que de voter un produit global à mettre en recouvrement ? Sur ce point, je le sais, mes chers collègues, beaucoup d'entre vous s'interrogent.

Les exemples étrangers ne sont pas démonstratifs. Certains pays vont dans le sens de la fixation directe des taux. Dans d'autres, au contraire, les collectivités locales n'attachent pas d'importance à ce système de fixation directe des taux. Cependant, la commission des finances s'est montrée favorable à cette orientation du projet pour trois raisons.

La première, c'est parce que depuis 1959 et surtout depuis les textes de 1973 et de 1974, toute l'évolution de notre législation va dans le sens d'une fixation directe des taux par les organismes délibérants.

La deuxième — de loin la plus importante, je crois — est la nécessité de mettre de l'ordre dans un mécanisme incompréhensible, où les rapports des taux entre eux remontent à la nuit des temps et où il est impossible de savoir quelles ont été les évolutions des problèmes de répartition et de repartement depuis cinquante ans. C'est par un recours à la liberté et à la libre décision tant des conseils municipaux que des conseils généraux qu'on reviendra le mieux à un système d'imposition plus équilibré.

La troisième, c'est parce que, dans le dispositif qui nous est proposé, cette mise en liberté des quatre taux ne se ferait pas tout de suite et c'est là le point sur lequel nous divergeons de

vos propositions. En effet, l'article 1^{er} du projet qui nous est soumis se proposait de rendre obligatoire demain, c'est-à-dire le 1^{er} janvier 1979, le vote direct des taux. Cette solution est prématurée. D'une part, il serait aberrant d'engager les conseils généraux et les conseils municipaux dans ce système avant que les bases d'imposition n'aient été harmonisées et, comme vous l'avez vous-même reconnu, actualisées. Il me paraît difficile de ne pas reporter en 1981 le vote direct des taux. D'autre part, il est nécessaire qu'un grand effort d'explication et d'application à blanc de ce mécanisme sur le terrain soit tenté.

Souvenez-vous de la grande réforme réussie que fut en 1968 l'extension au petit commerce de la taxe sur la valeur ajoutée. Le texte a été voté à la fin de 1966. Il a été appliqué le 1^{er} janvier 1968 et, pendant un an, des expériences, une campagne d'information, la discussion et l'examen des cas particuliers, ont permis d'appliquer le dispositif. C'est pourquoi la commission des finances propose d'attendre 1981 pour passer au vote direct des taux.

On peut d'ailleurs s'interroger sur l'utilité d'une période d'expérimentation plus longue et plus encadrée et je sais, à cet égard, que la commission des lois, à l'initiative de son rapporteur, mon excellent collègue M. de Tinguy, a émis d'autres propositions. Ces dernières consistent, d'une part, à dissocier le mécanisme des conseils généraux et celui des conseils municipaux — pourquoi pas ? — et, d'autre part, à prévoir, même après 1981, un système dans lequel la variation des taux serait limitée dans une certaine fourchette pour éviter l'écrasement d'une catégorie de contribuables par les autres.

La commission des finances n'a pas encore délibéré de ce problème. Mais il est tellement important et il a des conséquences tellement évidentes sur le terrain pour nos 37 000 communes qu'il faudrait jeter une passerelle entre les intentions du Gouvernement, les choix de la commission des finances et les inquiétudes de la commission des lois. Alors la commission des finances pourrait se rallier à une solution de transaction qui permette d'aller vers la liberté et vers l'autonomie, mais avec toutes les précautions qui s'imposent dans un sujet aussi difficile.

Cinquième solution, et nous progressons dans la difficulté : est-il possible d'aménager l'assiette de la taxe professionnelle ?

Etablir un impôt localisé, qui soit lié à l'activité économique, qui soit d'un grand rendement — 25 milliards de francs cette année — et qui ne trouble pas trop les conditions de concurrence que doivent supporter les entreprises françaises, est un problème considérable, difficile, qui ne comporte pas de solution entièrement positive. Il ne peut connaître que des solutions de moindre mal. Mais — on en conviendra — condamner la réforme de 1975 et revenir à un système d'imposition judiciaire des entreprises ne saurait constituer un progrès ou une innovation.

C'est pourquoi nous attendons avec intérêt les propositions du Gouvernement à ce sujet, monsieur le ministre du budget. Après tant de critiques formulées ici et là à l'égard des auteurs de la loi de 1975 et sur le caractère aberrant de l'assiette que Gouvernement et Parlement avaient adoptée, j'ai été assez intéressé — je l'avoue — de constater qu'après l'examen approfondi auquel le Gouvernement s'est livré, il considère qu'il n'y a pas d'autre assiette pour la taxe professionnelle que celle qui a été adoptée en 1975 et je l'en remercie. (*Rires sur de nombreuses travées.*)

Quant aux clamours poussées par ceux qui ont vu leurs cotisations fortement augmentées, les mécanismes de réduction et de plafonnement mis en place leur ont permis de faire face aux difficultés. C'est pourquoi, le texte qui nous est soumis ne nous propose qu'une petite rectification d'assiette en faveur des professions libérales, des agents d'assurances et des agents commerciaux qui emploient moins de cinq salariés. C'est une rectification qui s'impose du fait de l'espèce d'effet de seuil qui s'était produit entre ces entreprises lorsqu'elles ont moins ou plus de cinq salariés. La commission des finances, monsieur le ministre du budget, accepte cette disposition. Elle estime que vous proposez une rectification et elle vous suit.

Mais vous avez préféré résoudre les problèmes de l'assiette de la taxe professionnelle, dont chacun sent bien qu'ils ont une incidence essentielle sur l'emploi, en recourant à un mécanisme de liaison du taux de la taxe professionnelle à ceux des autres taxes, c'est l'objet de l'article 2, puis en plafonnant le taux de la taxe professionnelle à 20 p. 100, c'est l'article 3, enfin en prévoyant une véritable clause de sauvegarde, dès lors que l'on autorise les entreprises à solliciter un dégrèvement lorsque la cotisation de la taxe professionnelle excédera 9 p. 100 de la valeur ajoutée produite au cours de la période retenue pour la détermination des bases d'imposition.

La commission des finances a été sensible à cette attitude, car elle partage le souci du Gouvernement de ne pas compromettre l'immense effort d'adaptation aux nouvelles conditions de la concurrence que doivent accomplir les entreprises. Aussi a-t-elle adopté les principes de la liaison et du plafonnement que vous nous proposiez et vous suit-elle sur la clause de sauvegarde qu'elle

ramène toutefois à 8 p. 100 pour que quelques entreprises puissent tout de même l'invoquer, le taux de 9 p. 100 nous paraissant être un plafond quelque peu élevé.

Si vraiment, et je pense à ceux qui gèrent une entreprise, le poids réel de la taxe professionnelle était de 9 p. 100 de la valeur ajoutée de l'entreprise, que resterait-il de l'activité des entreprises de ce pays ? En choisissant le taux de 9 p. 100 vous avez pris une certaine marge, nous avons pensé que le plafonnement à 8 p. 100 de la valeur ajoutée serait plus efficace.

Monsieur le ministre du budget, la commission des finances m'a chargé de poser deux questions essentielles qui vont, je crois, être sous-jacentes durant tout le débat. D'une part, cette clause de sauvegarde, que nous acceptons, ne risque-t-elle pas d'être l'amorce d'une remise en question de tout le système d'imposition de la taxe professionnelle ? D'autre part — c'est une question encore plus difficile — ne faut-il pas prévoir une protection particulière en faveur des entreprises industrielles qui, employant beaucoup de main-d'œuvre, risquent de se voir pénalisées au cours des prochaines années, en raison soit de l'augmentation de leur masse salariale, soit du rythme un peu divergent de l'augmentation des valeurs locatives et de celle des masses salariales ?

Nous avons, à cet égard, comme la commission des lois et M. de Tinguy, proposé un certain nombre de dispositifs pour essayer de conserver à notre pays des entreprises industrielles compétitives. Je sais que c'est un sujet sur lequel vous avez été nombreux, mes chers collègues, à intervenir. Je pense qu'un débat s'instaurera à l'article 6 sur ce sujet. Ses conséquences sur l'emploi et sur l'activité économique sont considérables.

J'en arrive, messieurs les ministres, à ma dernière question, qui est la suivante : convient-il d'organiser une péréquation nationale de la taxe professionnelle ? C'est le point le plus délicat de votre projet sur lequel — je le dis tout de suite — la commission des finances a supprimé le texte que vous nous proposiez. En elle-même l'idée d'une péréquation de la taxe professionnelle, c'est-à-dire d'un transfert des collectivités qui disposent d'un potentiel important vers celles qui n'ont presque rien, correspond à la notion de solidarité. Celle-ci doit, de plus en plus, régir les rapports entre les collectivités locales et ne peut être refusée.

D'ailleurs, le texte de 1975 organisait une péréquation, à l'échelon départemental, après intervention du conseil général, au détriment des communes possédant un ou plusieurs établissements exceptionnels dont les bases d'imposition, divisées par le nombre d'habitants, excédaient 5 000 francs.

Cependant, l'article 4 que vous nous proposez dans le projet de loi en discussion n'a pas été retenu par la commission pour trois raisons.

D'abord, la péréquation proposée est beaucoup trop forte, beaucoup trop abrupte, puisqu'elle peut atteindre 20 p. 100 du total des ressources budgétaires des communes concernées ; en effet, elle ne porte pas sur la seule taxe professionnelle. En outre, cette péréquation s'appliquerait dès 1979, ce qui mettrait donc les 1 532 communes dont je vous remercie de m'avoir donné la liste dans l'impossibilité de préparer leur budget dans les semaines prochaines.

Deuxième raison : la péréquation prévue à l'article 4 équivaldrait à supprimer d'un trait de plume le mécanisme départemental mis en œuvre en application de la loi de 1975, ce qui annulerait les nombreux efforts locaux, notamment dans le domaine si particulier des centrales nucléaires qui ont été mises en œuvre depuis deux ans.

Enfin, troisième élément, aucune étude d'ensemble n'a été effectuée sur l'incidence cumulée pour les 1 532 communes intéressées de ce dispositif de péréquation et des conséquences de l'autre texte en discussion, celui qui institue la dotation globale de fonctionnement. Ces 1 532 communes seront-elles pénalisées une fois ou deux fois ? De combien ? Quelle sera l'évolution de leurs problèmes budgétaires au cours des prochaines années ? Personne ne peut répondre, ni donner les chiffres. C'est pourquoi il nous a paru plus sage de ne pas nous engager dans les mécanismes de l'article 4.

Les conséquences que nous avons chiffrées sur quelques communes du mécanisme des deux textes se traduiraient, dès 1979, par une réduction des ressources budgétaires supérieure à 20 ou 22 p. 100 du total du budget.

Nous savons tous ici, en tant que maires ou conseillers généraux, ce que peut devenir un budget dans lequel, quelques semaines avant son établissement, on supprime 20 ou 25 p. 100 du total des ressources.

C'est pourquoi nous avons proposé de conserver le système de péréquation départementale institué en 1975.

A la demande de mon collègue et ami M. Descours Desacres, nous y avons ajouté les communes proches ou les communes du département traversées par des canalisations aériennes ou souterraines qui, souvent, déparent les sites ou créent un certain nombre de problèmes. Mais nous ne vous avons pas suivi dans

vos projet de péréquation trop brutale et trop rapide : à vouloir aller trop vite, on risque de compromettre l'idée même de la péréquation.

Tels sont, messieurs les ministres, mes chers collègues, les quelques problèmes de fond sur lesquels je voulais attirer votre attention en vous présentant les positions prudentes de la commission des finances.

En me résumant, je souhaite dire que le projet de loi qui nous est soumis comporte des innovations intéressantes, comme le début de personnalisation de la taxe d'habitation, la clause de sauvegarde en matière de taxe professionnelle, des propositions courageuses, notamment en ce qui concerne la sortie des mécanismes de plafonnement, l'engagement d'un rythme triennal d'actualisation des valeurs locatives et, enfin, des dispositifs sur lesquels j'ai émis quelques réserves. Mais ce projet constitue un ensemble cohérent et peut nous permettre, avec les modifications que nous suggérons, d'aménager réellement cette fiscalité directe qui inquiète les contribuables sans satisfaire pleinement les collectivités locales.

Comme vient de le dire avec beaucoup de persuasion M. le ministre de l'intérieur, finalement, au-delà de la technique, deux grands problèmes politiques dominent l'examen de ce texte et de celui qui l'accompagne.

Le premier, c'est celui du développement des responsabilités locales ; pour ceux qui, comme moi, sont partisans de la décentralisation et de la diffusion des responsabilités, ce projet, malgré ses imperfections, va dans le bon sens.

Le deuxième, c'est celui de la justice dans le prélèvement fiscal. Là, j'en conviens, nous ne sommes qu'à l'orée de la réforme profonde qu'il faudra bien entreprendre un jour pour accroître la solidarité dans notre pays et pour rassembler davantage les Français. Les orientations prises sont timides, fragiles — nous aurons à en reparler — mais l'expérience m'a appris qu'il fallait parfois se contenter de quelques lueurs plutôt que de vouloir tout réformer d'un coup.

C'est pourquoi je souhaite profondément que le dialogue qui va s'engager dans cette enceinte débouche sur des résultats concrets, capables de donner quelque consistance, messieurs les ministres, à ce début d'espoir. (*Applaudissements à droite, au centre et à gauche.*)

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

M. Joseph Raybaud, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (Dotation globale de fonctionnement). Monsieur le président, messieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le 12 octobre dernier, veille du dépôt sur le bureau du Sénat du projet de loi objet de la présente discussion, l'Assemblée nationale, par l'adoption de l'article 29 de la loi de finances pour 1979, première partie, a abrogé l'article 5 de la loi de novembre 1968 relative à diverses dispositions d'ordre économique et financier instituant un « versement représentatif de la taxe sur les salaires ».

Je rappellerai que ce texte de 1968 avait été précédé par les dispositions de l'article 40 de la loi du 6 janvier 1966, texte de base en la matière, portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires et diverses dispositions d'ordre financier. Il précisait : « chaque collectivité reçoit une attribution de garantie sur la part locale de la taxe sur les salaires ».

Par le vote en première lecture de cet article 29 furent également abrogées de nombreuses dispositions du code des communes. Il s'agit des articles L. 243-31 à 243-40 concernant la compensation de la suppression de la taxe sur les spectacles, des articles L. 235-1 à 235-3 instituant une participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général et, enfin, de l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 décembre 1947 portant création de ressources nouvelles pour le département.

A la suite de ce profond remaniement législatif, le versement représentatif de la taxe sur les salaires cesse d'exister le 31 décembre prochain. Pour assurer sa relève, il est institué, dans ce même article 29, au profit des collectivités locales et de leurs groupements à fiscalité directe, un prélèvement sur les recettes de l'Etat. Ce prélèvement, qui évolue de la même façon que le produit net de la TVA, à législation constante, tel qu'il ressort de la loi de finances initiale de l'année, se traduit dans le budget, pour l'exercice 1979, par l'inscription d'un crédit de 32 708 millions de francs au lieu des 27 792 millions inscrits au budget de 1978. Je ne peux, pour le moment, qu'enregistrer avec satisfaction le montant de ce prélèvement.

Je me dois toutefois, monsieur le ministre, de vous poser à son sujet une question : au cas où le produit de la TVA viendrait à être inférieur aux prévisions, la régularisation à venir impliquerait-elle une révision en baisse ? La question est importante.

Dans un autre ordre d'idée, il est retenu un taux de progression de 12,8 p. 100, ce qui ressort de la lecture, à la page 71, du fascicule « voies et moyens », alors que dans le même document, à la page 37, la progression s'élève à 13,6 p. 100. Sans anticiper

sur la discussion, le moment venu, des dispositions de cet article 29 dépendant de la première partie de la loi de finances pour 1979, j'ai préféré, au nom de votre commission, prendre date, mes chers collègues, et sans plus.

Sans préjuger l'avenir, en l'état du rapport écrit présenté au nom de votre commission des finances, mon exposé, mes chers collègues, tendra à décrire simplement, mais avec le plus de clarté possible, les grandes lignes de la nouvelle dotation globale de fonctionnement. Ses modalités de répartition feront l'objet d'un examen particulier.

Aux formules abstraites, de compréhension toujours très difficile, je préfère les explications concrètes, celles que nous donnons, mes chers collègues, à nos élus locaux lors de nos contacts permanents dans nos départements. Ils ont le mérite, ceux-là, d'être directs. Je vous fournirai également des exemples chiffrés pour vous permettre d'avoir une juste et meilleure appréciation des dispositions du projet gouvernemental. Une méthode comparable sera employée pour l'exploitation des taux et des pourcentages émaillant cet exposé. Ils seront assortis de chiffres clés pour les rendre plus faciles à comprendre.

Le projet qui nous est soumis remplace le VRTS par la dotation globale de fonctionnement. En effet, avec le temps, le VRTS, s'éloignant de la taxe sur les salaires, cède la place à cette « dotation » beaucoup plus réaliste.

Le terme de « dotation globale de fonctionnement » a été délibérément choisi. Il traduit l'esprit de la réforme engagée, tendant au changement de perspective dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales. J'ai pu observer ce cheminement car, au sein de votre commission des finances, a été créé, voilà plusieurs mois déjà, à l'initiative de son président, notre collègue M. Edouard Bonnefous, le groupe de travail de « la fiscalité locale », dont les travaux ont été dirigés par M. le rapporteur général. Dans une note très complète du 7 avril 1978, consacrée aux « observations préliminaires sur les ressources fiscales et la politique financière des collectivités locales », notre collègue M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est livré à une remarquable analyse du versement représentatif de la taxe sur les salaires, créé par la loi de 1968.

Après avoir mis en relief la place prépondérante prise par ce versement représentatif dans les ressources départementales et communales, M. le rapporteur général se demandait si, en définitive, celui-ci, « victime de son succès », pour reprendre sa propre expression justement imagée, ne devrait pas être considéré comme une subvention globale de fonctionnement. Il poursuivait : La réalité financière des communes semble corroborer cette thèse puisque le VRTS représente une part plus importante et croissante des dépenses de fonctionnement et des recettes et qu'il apporte de ce fait une garantie de ressources aux collectivités les plus pauvres, qui ont pourtant des charges comparables à celles des collectivités à plus fort potentiel fiscal. »

D'ailleurs, lors des débats du 20 juin, au Sénat, M. le rapporteur général, intervenant au nom du groupe de travail de la fiscalité locale, versait au dossier, grand ouvert, de « la réforme des structures communales et des finances locales » six propositions constructives concernant une refonte du versement représentatif.

Par la suite, lors de la réunion du comité de gestion du fonds d'action locale, le 10 juillet dernier, a été envisagée la possibilité de globaliser le VRTS ainsi que les versements représentatifs d'impôts sur les spectacles et la participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général des collectivités locales et d'indexer l'évolution des ressources du fonds sur celles de la TVA.

L'article 29 de la loi de finances pour 1979 confirme cette idée de globalisation.

Parmi les différents projets envisagés, vous avez retenu, monsieur le ministre, celui qui demeurait fidèle aux principes posés par la loi du 6 janvier 1966.

Il fut observé, en ce qui concerne les attributions, qu'il serait tenu compte à la fois du produit des « impôts sur les ménages » et de la valeur du « potentiel fiscal » alors que dans le système originel, seul était retenu, on le sait, le montant des « impôts sur les ménages ».

Pour compléter cette remarque, il est bon de rappeler la création de la « dotation spéciale », en faveur des petites communes démunies, et des communes de montagne, en un mot des collectivités locales connaissant des difficultés d'ordre économique.

Après ce bref rappel, j'en arrive à la dotation globale de fonctionnement.

Dans la première partie du rapport écrit, le cadre actuel du VRTS est largement décrit. L'accent est mis sur les éléments positifs de son système, au regard de ses ressources progressives et de ses qualités d'égalité plus grandes que celles de la taxe locale.

En se livrant à une analyse des mécanismes employés, il est aisé de se rendre compte que la portée des lois de 1966 et 1968 a rencontré, avec le temps, ses limites et ses possibilités.

Il est juste de rappeler que douze ans ont passé. Le concours apporté à nos collectivités locales par le VRTS, au cours de ces années, a été très important, c'est indéniable. Il s'est élevé, pour onze exercices, à plus de 173 milliards de francs.

Le rapport commentant « l'évolution du financement des budgets locaux par le versement représentatif de la taxe sur les salaires », prévu par les dispositions de la loi du 29 décembre 1976 et qui devait être joint au projet de loi de finances pour 1978, figure, à la demande de votre commission des finances, mes chers collègues, avec l'autorisation du ministre de l'intérieur, en annexe du rapport écrit de votre commission des finances.

Il s'agit là — monsieur le ministre, je vous en remercie — d'un remarquable document, bien dans la ligne de la mission de vos services de la direction générale des collectivités locales. A sa lecture, s'apprécie à sa juste valeur la contribution apportée par le VRTS à nos collectivités locales, tout en décrivant avec clarté son mécanisme, opération difficile à réaliser.

Avec le blocage des mécanismes du VRTS en 1977 et en 1978 — vous vous rappelez ces débats auxquels a participé notre collègue M. Descours Desacres tant à titre personnel qu'au nom de la commission des finances — s'est fait jour l'idée positive d'arrêter la croissance des injustices dans la répartition en attendant un aménagement du dispositif en vigueur.

En réalité et en résumé, le système proposé est un compromis. Le Gouvernement dans sa préoccupation de ne pas trop bouleverser les budgets des collectivités locales a eu la prudence de s'inspirer du VRTS. Les mécanismes de répartition de la dotation globale de fonctionnement se situent, de toute évidence, dans son prolongement.

C'est là que les propositions du « groupe de la fiscalité locale », dont j'ai fait état plus haut, se retrouvent. Je ne ferai que les énoncer pour ne pas alourdir cet exposé. Elles sont consignées et largement développées dans le rapport écrit.

C'est, premièrement, le principe de la prise en compte de « l'impôt des ménages ». A la différence du système de 1966, il n'est plus un critère unique, étant tempéré par l'intégration dans le mécanisme de l'importance de la quantité imposable.

A la notion d'estimation des besoins au travers du produit des impôts des ménages s'ajoute la notion de capacité à y faire face.

Deuxièmement, c'est la survivance des attributions de garantie qui, sous la dénomination de « dotation forfaitaire » assureront, désormais, aux petites communes un minimum de recettes.

Troisièmement, les départements demeurent parties prenantes comme par le passé avec la nouvelle ressource de « la dotation globale de fonctionnement ».

Les départements ont perçu, en 1976, 18,5 p. 100 du total du VRTS soit 4 169 millions de francs et en 1977, avec un pourcentage identique, une somme de 4 655 millions de francs.

Quatrièmement, le régime spécifique de péréquation de la région d'Ile-de-France fera l'objet d'un exposé particulier, lors de l'examen des dispositions de l'article 8 du projet de loi, en accord avec le rapporteur de la commission des lois, M. de Tinguy.

Cinquièmement, la prise en compte de situations spécifiques grâce aux « concours particuliers » permettra de leur faire jouer un rôle similaire à l'ancien « fonds d'action locale ».

Dans le prolongement du VRTS, il est prévu une correction spéciale pour les communes touristiques ou thermales. Ainsi seront compensées, partiellement, les charges exceptionnelles, liées à l'accueil de populations saisonnières.

Sixièmement, « le comité des finances locales » succède au « comité de gestion du fonds d'action locale », créé par les dispositions de l'article 39 de la loi du 6 janvier 1966 en vue « de contrôler l'affectation et la répartition de la part locale de la taxe sur les salaires ». Ce comité avait été précédé par « le comité de gestion du fonds de péréquation de la taxe locale », institué en 1948, par voie réglementaire.

Depuis, trois décennies ont passé, je le sais, ayant participé aux travaux de ces deux fonds et ce, depuis leur origine.

Le présent projet de loi précise la composition du nouveau comité des finances locales de vingt-huit membres et étend ses attributions.

En plus du contrôle de la répartition de la dotation globale de fonctionnement, le comité fixera, à l'intérieur des minima et des maxima contenus dans la loi, la part des ressources à affecter aux concours particuliers.

Il sera aussi consulté par le Gouvernement sur les dispositions à caractère financier concernant les collectivités locales.

De son côté, M. le ministre de l'intérieur l'informerait des données financières les plus récentes relatives aux départements et communes.

A cet égard, monsieur le ministre, ne pensez-vous pas qu'il serait sage de tenir également au courant les commissions des finances du Parlement de l'évolution du système de la dotation globale de fonctionnement, au cours de l'exercice prochain, au moment du dépôt de la loi de finances pour 1980 ?

A l'occasion de la discussion des amendements, la composition du comité des finances locales sera décrite dans le détail.

Il y a lieu enfin de noter qu'à titre transitoire, en 1979, les attributions du comité des finances locales seront exercées par le comité de gestion du fonds d'action locale.

Je pense, mes chers collègues, vous avoir démontré que le projet de dotation globale de fonctionnement a pris à son compte de nombreux éléments de l'ancien VRTS, c'est-à-dire qu'il a sélectionné les meilleurs.

Examinons, maintenant, la seconde partie de cet exposé, qui précise que le projet de dotation globale de fonctionnement vise à corriger les mécanismes les plus défectueux du VRTS pour mieux assurer une plus grande sécurité et une plus large équité entre les collectivités locales : départements ou communes urbaines et rurales.

Indépendamment de la suppression de la répartition générale du fonds d'action locale qui s'élevait en 1977 à 821 millions de francs, ce qui permettait une attribution de 9,94 francs par habitant, le projet de loi prévoit l'extension aux territoires d'outre-mer et à Mayotte de la dotation globale de fonctionnement pour un montant de 75 millions de francs à prélever sur les « concours particuliers ».

L'essentiel du dispositif proposé repose sur deux éléments : l'institution d'une garantie de ressources pour les collectivités locales et la prise en considération des facultés contributives et de la richesse de chaque collectivité locale.

La garantie de ressources comprend dans le projet de loi deux volets : le premier, la dotation forfaitaire ; et le second, la dotation de péréquation.

Pour ce qui est de la dotation forfaitaire, elle exauce des désirs manifestés déjà en 1976.

C'est la date à laquelle il est apparu que deux mouvements se cumulant dans certains cas produisaient des évolutions individuelles très différentes de l'évolution nationale. La réduction de la croissance économique entraînait une progression moins rapide du VRTS alors que la réduction des attributions de garantie faisait sentir ses effets chaque année davantage.

Le détail des dispositions du nouveau texte sera étudié lors de l'examen des articles. Il est utile de préciser, dès maintenant, qu'en 1986, la dotation forfaitaire constituera un plancher de recettes correspondant à 25 p. 100 de la dotation globale de fonctionnement.

En ce qui concerne la dotation de péréquation, le projet prévoit qu'en 1986, « le potentiel fiscal » équilibrera la partie correspondant aux impôts des ménages. Il s'agit là d'une préoccupation d'équité et de justice puisqu'à volume d'impôts des ménages identique peut correspondre une grande variété de richesse et d'importance d'assiette fiscale.

Le vrai problème se posera lors de l'examen des principaux articles L. 234-2, dotation forfaitaire ; L. 234-5, dotation de péréquation, et L. 234-7, potentiel fiscal. Il s'agira de savoir comment sera appréhendé de manière réaliste et juste le potentiel fiscal d'une collectivité locale. Ce potentiel fiscal varie de commune à commune, de département à département et entre les communes d'un même canton. En réalité, chaque collectivité a son potentiel fiscal.

Le projet en propose une définition se situant dans le prolongement du centime démographique, ce qui laisse subsister, et nous le regrettons, monsieur le ministre, dans l'esprit de votre commission des finances trop d'inconnues préoccupantes pour l'avenir des finances locales.

Lors des délibérations sur ce projet, la majorité des intervenants en commission a déploré que le Gouvernement demande au Parlement de se prononcer sur un dispositif dont les conséquences n'ont pas été entièrement mesurées.

Cette lacune est d'autant plus grave, monsieur le ministre, que, pendant les années 1977 et 1978, il aurait pu être possible de prévoir et expérimenter des hypothèses pour aboutir à un vrai système.

Cette situation, monsieur le ministre, mérite une grande attention de votre part, car les résultats de la simulation peuvent être décevants.

Je souhaite que, sur ce point, monsieur le ministre, vous puissiez apporter des apaisements car votre commission des finances, mes chers collègues, a formulé des inquiétudes. Et ces inquiétudes sont réelles.

En effet, comment connaître les incidences exactes des nouveaux mécanismes à appliquer ?

Une remarque pour la dotation de fonction minimum s'impose. Elle est importante. Elle ne sera versée qu'aux communes les plus démunies. Complétant la dotation forfaitaire, elle a pour

objectif de donner à ces collectivités le minimum de moyens financiers pour assurer le fonctionnement de services publics de base, essentiellement l'école et la voirie.

C'est là, monsieur le ministre, une innovation à laquelle nos maires ruraux souscriront d'autant plus volontiers qu'ils pourront enregistrer que vous avez tenu vos promesses.

De plus, elle se situe dans le droit fil des préoccupations exprimées, au printemps dernier, par le groupe de travail de la « fiscalité locale » de votre commission des finances.

Le projet de loi précise que cette disposition ne vise que les communes de moins de 5 000 habitants, au potentiel fiscal faible.

De plus, pour n'aider véritablement que les plus démunies, il sera tenu compte de l'importance des revenus patrimoniaux.

La question s'est posée à votre commission des finances de savoir si le dispositif proposé était suffisant pour trouver une solution efficace à ce problème.

C'est pourquoi, mes chers collègues, votre commission des finances a décidé de renforcer l'aide prévue pour les petites communes démunies.

Au point de cet exposé, il y a lieu de conclure.

Il est difficile, à partir d'un simple texte, de dire quelle sera sa réussite. Il subsiste toujours trop d'inconnues lors du passage dans le concret.

Votre commission des finances pense à nos administrateurs locaux, monsieur le ministre. Ils se trouvent, en raison de l'adoption des dispositions de l'article 29 déjà plusieurs fois cité, devant « un vide législatif ».

Cette situation paraît assez inattendue.

N'oubliez pas, monsieur le ministre, qu'au temps de la taxe locale et du VRTS, vous notifiiez à la mi-janvier aux préfets le montant des ressources attendues par les maires pour l'établissement de leurs budgets locaux.

Il serait souhaitable que la dotation globale de fonctionnement assure le prolongement du VRTS. C'est au bénéfice de ces commentaires et de cette dernière observation que je vous présente les propositions adoptées à la majorité par votre commission des finances.

Sous la réserve indiquée plus haut quant à l'information complète du Parlement, votre commission des finances a approuvé à la majorité l'économie générale du texte proposé par le Gouvernement. Il comporte, en effet, de nombreux aménagements qui vont dans le sens qu'avait souhaité la commission lors de ses travaux du printemps dernier.

Néanmoins, il lui est apparu que le projet de loi devait être complété sur certains points en s'inspirant des préoccupations que je vais énumérer.

En premier lieu, limiter les effets perturbants sur les budgets locaux.

A cette fin, la commission des finances pense qu'en l'absence d'informations exactes sur les effets à attendre de la prise en compte du potentiel fiscal, il convient de l'appliquer d'une manière plus progressive, mais significative. C'est pourquoi sa part dans la dotation de péréquation serait limitée à 20 p. 100 pendant les deux années 1979 et 1980. En outre, ce potentiel fiscal est évalué à partir de bases qui devront être révisées avant 1980 ; jusqu'à cette date, il importe donc d'être circonspect dans leur utilisation.

De plus, il est évident que la sortie du système de cristallisation, ajoutée à l'intégration du potentiel fiscal, va entraîner des transferts à l'intérieur de la masse globale. Pour en limiter les effets sur les budgets locaux, le Gouvernement avait prévu que les dotations de 1979 ne pourraient en aucun cas être inférieures à celles de 1978. La commission des finances a estimé que cette « garantie zéro » était insuffisante et qu'il fallait, pour les deux années 1979 et 1980, assurer un minimum de progression qu'elle a arrêté à 5 p. 100 afin de conserver la logique d'un système de péréquation.

En deuxième lieu, accroître l'aide aux petites communes défavorisées.

Sur ce point, l'effort prévu dans le projet a paru à votre commission insuffisant. Elle a tout d'abord ramené le seuil d'éligibilité des communes de 5 000 à 2 000 habitants. Afin de leur assurer une aide d'un montant suffisant, elle a fixé le pourcentage minimum des concours particuliers devant lui être consacrés à 25 p. 100 contre 15 p. 100 dans le projet : on aboutit ainsi, en valeur absolue, à un doublement des crédits disponibles, atteignant, en 1979, 408 millions de francs.

Pour assurer le financement de ce relèvement et de la garantie de progression de ressources de 5 p. 100, la commission des finances a porté de 4 à 5 p. 100 de l'ensemble de la dotation globale la part affectée aux concours particuliers.

En troisième lieu, inscrire dans la loi les principes fondamentaux concernant les ressources des collectivités locales.

S'agissant des conditions de prise en compte du potentiel fiscal, la commission a estimé qu'elles devaient être non pas fixées par décret, mais inscrites dans la loi, conformément à l'article 34 de la Constitution.

C'est pourquoi elle a précisé, par amendement, le mode de calcul du coefficient correcteur de potentiel fiscal ainsi que les groupes démographiques de référence.

En quatrième lieu, supprimer les suppléments de dotation versés aux communes faisant partie d'organismes de coopération intercommunale.

Il est apparu à votre commission que cette coopération devait être fondée exclusivement sur la liberté de décision, sans incitation financière. Notre collègue, le président Descours Desacres, vous apportera le moment venu, avec la connaissance qu'il a de ce sujet, toutes précisions utiles.

En cinquième lieu, accroître les sommes dévolues aux collectivités locales en supprimant le prélèvement de 1 p. 100 au profit du Trésor public.

S'agissant d'une dotation de fonctionnement, le bien-fondé d'un prélèvement pour frais d'assiette n'est pas apparu nettement à votre commission, d'autant qu'il s'agit d'une somme de 327 millions de francs à récupérer.

Ainsi, sur cette note constructive et sous réserve de quelques modifications nouvelles que je serai amené à vous proposer après la séance de la commission des finances qui doit en débiter en début d'après-midi, je conclus cet exposé en vous proposant, à la majorité des membres de la commission des finances, d'adopter le texte qui vous est soumis, avec ses amendements. (*Applaudissements à gauche, au centre et à droite.*)

M. le président. La parole est à M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis des deux projets de loi.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, ma tâche de rapporteur pour avis des deux projets de loi qui nous sont soumis est heureusement facilitée par les deux exposés successifs que vous venez d'entendre. Cela me permettra d'insister davantage sur l'homogénéité des décisions que vous avez à prendre.

Est-il besoin de rappeler depuis combien d'années nous attendons une véritable réforme des finances locales ? Toutes les associations d'élus locaux l'ont réclamée, comme rituellement, dans leurs congrès ; elle l'a été aussi dans cette assemblée où ceux qui sont soucieux de la vie des départements et des communes sont si nombreux. Il n'y a pas, je crois, de session où les difficultés de la vie financière locale n'aient été évoquées au moins une fois, voire plusieurs fois au cours de débats plus ou moins longs.

D'aucuns pensent que l'attente dure depuis quatre-vingts ans, avez-vous déclaré, monsieur le ministre. Eh bien, je suis de ceux-là et vous trouverez des références sur ce point dans mon rapport écrit. Chose curieuse : le rapporteur de la commission administrative chargée de la réforme départementale et communale fut M. Poubelle, qui donna son nom à un instrument encore en usage aujourd'hui. (*Sourires.*) Mais c'était à la fin du siècle dernier ! Depuis, les commissions se sont succédé de façon ininterrompue.

Pourquoi cet échec alors que cette réforme est tant réclamée ? Pour deux raisons évidentes : l'importance des intérêts en jeu et la difficulté de trouver des solutions.

J'ai eu l'impression que certains collègues ne mesuraient pas exactement l'importance de ce dont nous discutons. Si l'on additionne les deux chiffres, il s'agit d'une somme représentant environ 30 p. 100 du budget de l'Etat. Ce n'est pas négligeable et cela va régler nécessairement l'activité municipale et départementale pendant des années. Nous manions rarement des sommes aussi considérables, sauf au cours des débats budgétaires, et encore le faisons-nous alors morceau par morceau.

Le nombre de contribuables concernés dépasse de beaucoup celui des contribuables de l'Etat. Les assujettis à la taxe professionnelle sont déjà plus nombreux que les exploitants, puisque l'impôt sur les bénéfices frappe souvent d'une seule taxe plusieurs exploitations. La taxe d'habitation est la plus largement répartie. Je vous dirai tout à l'heure que j'ai, à ce sujet, plus que des nuances de pensée avec le rapporteur de la commission des finances. Les cotes d'impôt foncier, bâti et non bâti, se comptent par millions car, en France, la propriété est tellement morcelée que c'est probablement l'impôt qui se traduit dans le plus grand nombre de cotes.

Toute la vie locale est en cause, ainsi que la situation de nombreux contribuables. Cela explique que l'on n'aille pas très vite dans les réformes.

Et puis, lorsqu'on les aborde, on constate immédiatement qu'elles se heurtent à deux séries de difficultés qui se cumulent. S'il s'agit d'un impôt d'Etat, les difficultés surgissent essentiellement par rapport aux contribuables ; mais s'il s'agit d'impôts

locaux, il convient de prendre de surcroît en considération les intérêts très souvent contradictoires des collectivités locales. Il importe de savoir que s'il est relativement facile de gonfler un budget local, en revanche, le diminuer lorsqu'une dépense a déjà été engagée soulève des problèmes très graves.

Même les subventions, qui paraissent la dépense juridiquement la plus facultative, peuvent difficilement être supprimées d'une année sur l'autre, lorsqu'elles ont été accordées, par exemple, à une association qui, avec désintéressement, rend de grands services dans les domaines culturel, sportif, social ou dans tout autre domaine. Les élus locaux, après avoir mis en marche une activité heureuse, ne peuvent la condamner à mort du jour au lendemain. Ils feront tout ce qu'ils pourront pour éviter d'avoir à prendre une telle décision.

Il est donc plus facile d'annoncer théoriquement que l'on va réduire les budgets locaux que de le faire effectivement. C'est là une question majeure que l'on retrouve à propos des deux textes dont nous devons débattre.

Le drame — j'y insiste — c'est que les injustices, en ce qui concerne, d'une part, la dotation globale de fonctionnement aujourd'hui, le versement représentatif de la taxe sur les salaires hier, d'autre part, les impôts locaux, sont si considérables qu'elles touchent — j'ose le dire — à l'absurdité. La force d'inertie due aux résistances de ceux qui craignent de voir leurs budgets locaux diminuer a empêché jusqu'à présent les mesures les plus nécessaires pour procéder à une remise en ordre.

Il faut savoir gré au Gouvernement d'avoir le courage d'attaquer ce que j'ose appeler des bastilles. Il le fait avec prudence, car il ne faut pas trop bousculer les collectivités locales et il faut savoir où l'on va.

Contrairement à ce qui a été dit par certains, sans doute mal informés, il n'y a pas à ma connaissance de texte portant sur les finances locales qui n'ait été étudié avec plus de soin et qui n'ait fait l'objet de simulations plus poussées aussi bien au ministère des finances qu'au ministère de l'intérieur. La masse de documents que l'on a bien voulu me communiquer était si lourde que je n'ai pas pu la porter à mon banc. Ces documents, fort détaillés, traduisent un effort considérable pour éclairer la route.

Votre commission des lois, tenant compte de ces éléments d'informations, est décidée à agir, quitte à bousculer certains ; elle est peut-être même plus décidée que la commission des finances, ce qui explique les nuances de pensée entre mon rapport sur les deux textes et les propositions de la commission des finances.

Devant l'urgence du travail à effectuer, votre commission des lois ne s'est nullement arrêtée aux objections de certains qui prétendaient qu'avant d'examiner ces deux projets de loi il fallait avoir sous les yeux la loi-cadre. Nous avons assez de difficultés à résoudre, me semble-t-il, avec ces deux textes pour que nous puissions admettre un travail par étapes. Même s'il n'en était pas ainsi, même s'il y avait une imbrication entre les deux séries de mesures, imbrication qui, à mon avis, n'est pas considérable, ce ne serait pas de gaieté de cœur que ceux d'entre nous qui veulent vaincre immédiatement l'anarchie qui existe actuellement dans les finances locales accepteraient de différer des décisions indispensables.

Tel a été l'avis de la commission des finances, après avoir hésité sur ce point et pris connaissance du contenu des projets.

Dans ces conditions, je présenterai d'abord quelques observations générales, puis, dans une seconde partie, j'exposerai les principales différences qui existent entre le point de vue de la commission des finances et celui de la commission des lois, me félicitant de la coopération qui a pu s'établir entre elles par l'intermédiaire de leurs rapporteurs, coopération qui, je l'espère, se poursuivra pour rendre plus faciles des débats qui s'annoncent délicats compte tenu du nombre des amendements qui ont été déposés.

Je vais donc résumer les objectifs de la commission des lois, à savoir, puisque tel est son rôle, définir une politique en matière municipale et départementale. Pour moi, cette politique doit tendre à plus de liberté, à plus d'égalité et aussi — c'est de beaucoup le plus difficile — à plus de fraternité entre les collectivités locales. Ces mots peuvent paraître quelque peu usés, mais je les crois toujours d'actualité.

La liberté, c'est la condition même de la vie démocratique. Deux systèmes prévalent dans le monde, à l'heure actuelle. Dans certains pays, la vie locale s'étiole, parce que l'on a remplacé l'impôt local par des dotations provenant du budget de l'Etat. Or le jeu de la démocratie locale implique des impôts localisés, votés par les autorités locales. Il s'agit de savoir si l'on veut transformer nos collectivités en assistés de l'Etat ou si elles veulent pouvoir exercer la liberté qu'elles réclament si souvent et par tant de voix.

Cette option pour l'impôt local a des répercussions sur nombre de décisions que vous aurez à prendre, mais on n'insistera jamais assez, à mon avis, sur le fait que, pour que l'électeur vote en

pleine connaissance de cause, il est bon qu'il puisse apprécier non seulement les résultats de la gestion municipale, mais aussi l'effort qu'il fournit et que chiffre sa feuille d'impôts locaux. Il est absolument nécessaire de ne demander à chacun que ce qu'il peut payer — et, à ce sujet, des améliorations sont probablement à apporter — sans chercher à exonérer beaucoup de personnes qui deviendraient alors les assistées du reste de la commune.

La démocratie, la participation, qui sont aujourd'hui tellement à l'honneur, la responsabilité de chacun, c'est aussi de marquer financièrement, quand on le peut, l'intérêt que l'on porte à la vie démocratique.

Voilà pourquoi, monsieur le rapporteur Fourcade, je suis moins d'accord avec vos propositions personnelles que j'aimerais l'être en ce qui concerne la suppression de la taxe d'habitation. Je traduis d'ailleurs ici non pas seulement mon sentiment propre, mais la position de la commission des lois lorsqu'elle a approuvé le texte du Gouvernement sur ce point.

La liberté suppose donc la localisation.

Mais la liberté, sans des moyens suffisants, est-elle vraiment la liberté ?

J'ai dit que l'inégalité était partout à l'heure actuelle et cela explique le triomphe de l'immobilisme, notamment l'échec pendant trois ans des progrès dans la répartition du VRTS bloqué, les mesures prises successivement à propos de la taxe professionnelle, qui contrarient l'esprit même de la loi.

Nous abordons là une matière à l'égard de laquelle beaucoup font preuve du conservatisme le plus étroit, même des gens qui, d'habitude, ne manifestent pas ces sentiments. Notre politique d'égalité devrait être décidée unanimement par le Parlement, quitte à la réaliser ensuite par étape. Puis — disons-le franchement — cela ne suffit pas car, en plus de l'égalité, il faudra nécessairement accepter des sacrifices dans certaines collectivités, et c'est là que le bât blesse le plus — c'est ce que j'ai appelé la fraternité.

Mes chers collègues, il est dur de dire à certains qu'ils sont des favorisés, mais quiconque connaît la vie municipale ne me contredira pas sur ce point. Pouvons-nous vraiment continuer avec l'absurde système qui garantit à certaines collectivités des finances pléthoriques alors que d'autres, à côté, sont véritablement misérables ? (*Applaudissements sur plusieurs travées à droite.*)

Il faut faire appel à une réelle solidarité.

Qu'on le fasse avec prudence, mais qu'on le fasse !

Mme Brigitte Gros. Très bien !

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis. J'arrête là ces considérations générales pour aborder successivement les deux textes, en me limitant, comme je l'ai dit, aux principaux points de divergence avec la commission des finances. Parlons, tout d'abord, de la fiscalité directe locale.

Sur la plupart des questions, nous sommes très largement d'accord.

Nous signalons cependant un point de détail : ne souhaitons pas que, d'autorité, on impose l'unification des taux de la taxe d'habitation dans les communautés urbaines ou dans les districts intégrés. Nous avons, en effet, réalisé une étude. Elle a abouti à des bouleversements tels qu'ils ne sont probablement pas souhaitables même du point de vue des collectivités locales concernées qui seraient bénéficiaires de cette unification. Nous préférons les laisser juges et arbitrer elles-mêmes. S'il faut le faire, nous nous proposons de leur en donner le pouvoir ; sinon, elles en décideront.

Ceux qui sont partisans — et j'en suis — de faciliter les regroupements des collectivités doivent, à mon avis, aller dans le sens de la commission des lois, car, à l'avenir, la perspective de majorations plus ou moins brutales de la taxe d'habitation découlant de l'article appliqué dans sa rigueur aboutirait probablement à créer plus d'obstacles à ces regroupements qu'il n'en existe à l'heure actuelle. Mais il s'agit là relativement d'un point de détail.

Les deux points importants concernent la liberté des taux et la taxe professionnelle.

L'article 1^{er} du projet institue en principe la liberté totale de vote des taux, ce qui implique une confiance totale faite aux collectivités locales. Mais quand on lit l'article 2, et surtout l'article 3, on ne peut pas manquer d'éprouver une très profonde déception, car la confiance faite à ces collectivités n'est en réalité que très partielle, surtout lorsqu'il s'agit de la taxe professionnelle qui, je vous le rappelle, représente la moitié des ressources d'impôts directs locaux.

Pour la taxe professionnelle, disons-le franchement, ce n'est pas une loi de liberté ; elle fige, au contraire, l'ancien système avec ses bizarreries et, de surcroît, institue une nouvelle limite aux possibilités de taxation à 20 p. 100 aux termes de l'article 3.

En vertu de l'article 2, la taxe professionnelle ne peut augmenter que comme la moyenne des trois autres taxes, c'est-à-

dire pratiquement comme sous le régime antérieur dans lequel ses taux étaient souvent anormalement bas.

Je vous rappelle qu'il existe dans le pays des taux de taxe professionnelle de l'ordre de 0,15 p. 100 alors que la moyenne nationale se situe aux alentours de 10 p. 100 et que, dans de nombreuses communes ce taux atteint ou dépasse 20 p. 100. Est-il raisonnable de consacrer de tels privilèges ? Nous allons en débattre, mais votre commission des lois ne le pense pas.

Elle estime que par ce système le Gouvernement consent aux redevables de la taxe professionnelle une sorte de faveur au détriment des autres assujettis. Quand le produit de la taxe professionnelle est anormalement faible, il faut évidemment que les autres contribuables soient plus imposés. De même, quand le taux est élevé et dépasse le plafond fixé par l'article 3 à 20 p. 100, il n'y aura pas d'autre moyen pour la commune concernée, si l'article 3 est voté, que de majorer les trois autres taxes. Est-ce souhaitable ? Non, à notre avis. Il y a dans le projet une petite exception qui est prévue seulement pour les communes et pas pour les départements. On se demande vraiment pourquoi cette discrimination.

Pour les communes, on autorise, dans le texte du Gouvernement, quand le taux de la taxe est inférieur à 10 p. 100, une majoration de 0,5 p. 100. Cela revient à dire que lorsque le taux de 10 p. 100 a été atteint pour la taxe professionnelle, toutes les anomalies qui peuvent exister au profit des assujettis prennent un caractère définitif.

C'est vraiment un problème de savoir pourquoi on traite différemment les anomalies qui concernent les trois taxes et celles qui concernent la taxe professionnelle. Pourquoi ce privilège alors que les organisations professionnelles ont manifesté maintes fois, à mon avis à juste titre, un désir d'égalisation des assiettes de l'impôt, égalisation qui n'est aucunement réalisée aujourd'hui ? On pourrait au moins imaginer de permettre aux élus locaux qui le croient possible ou souhaitable, de mettre en harmonie non pas seulement trois taux, mais les quatre.

Tel est le sens de l'amendement que je vous proposerai.

D'ailleurs, nous avons tous perçu l'expression d'inquiétude des trois autres catégories de contribuables. Les assujettis à la taxe d'habitation, qui fournit, à elle seule, plus du quart des impôts locaux, se demandent combien peut leur coûter, dans certains cas, la faveur accordée aux redevables de la taxe professionnelle. Les propriétaires et les agriculteurs craignent vivement de voir reporter sur eux des charges antérieurement couvertes par la taxe d'habitation, ce qui aurait pour résultat, c'est évident, de bouleverser les rapports entre bailleurs et preneurs, entre locataires et propriétaires, dont l'équilibre est si difficilement atteint aujourd'hui. Il y a sur cet équilibre tant de discussions dans nos assemblées et dans notre pays qu'il ne faut y toucher qu'avec prudence.

Ajoutons, pour être complet, que bon nombre d'élus locaux ont fait savoir à leurs représentants au Sénat que le fait de susciter ainsi des luttes entre catégories à l'intérieur même d'un conseil municipal ou d'un conseil général pourrait, à leur avis, avoir des effets regrettables sur le fonctionnement même des diverses collectivités.

Dans ces conditions, votre commission a recherché un point de référence auquel on pourrait se reporter, au moins provisoirement, dans toutes les communes et dans tous les départements. Elle n'en a pas trouvé d'autres que la moyenne départementale des taxations communales pour les communes et la moyenne nationale des taxations départementales pour les départements.

A partir de là, elle vous suggère d'admettre le droit pour chacune des communes de décider ou non de rapprocher, totalement ou partiellement, des taux communaux — de 10, de 90 ou de 25 p. 100 — les taux en vigueur de la moyenne départementale. De cette façon, on pourra corriger les aberrations relatives à la taxe professionnelle au même titre que les autres.

C'est un système apparemment moins libéral, diront certains puisque aucun taux ne sera plus fixé librement. Ce n'est pas vrai si on fait le bilan complet des deux systèmes, car, en fin de compte, mieux vaut une harmonisation complète sans liberté des trois premiers taux que la liberté des trois taux sans harmonisation. Cette harmonisation permettra à chaque collectivité et à chaque électeur de savoir où il en est, en ce qui concerne les impôts locaux, grâce à cette base de comparaison.

D'ailleurs, tous les maires, quelle que soit leur appartenance politique, ne souhaitent pas apparaître comme surtaxant tel ou tel par rapport à la commune voisine. Leur permettre de se rapprocher du taux moyen départemental, c'est aller dans le sens du désir de beaucoup d'entre eux.

En résumé, aussi fermement qu'elle propose un système très différent pour les articles 1^{er} et 2, votre commission des lois vous demande d'écarter l'article 3, qui institue un plafonnement.

Pour plus de 8 000 communes, c'est-à-dire en gros pour un quart des communes de France, cette disposition provoquerait une gêne considérable. D'autres communes, il est vrai, seront

en mesure de réduire le taux de la taxe professionnelle quand elle est anormalement élevée. Il sera généralement de leur intérêt de le faire pour attirer des activités.

Dans mon propre canton — j'ai mentionné cet exemple dans mon rapport écrit — le taux de la taxe professionnelle est, dans deux communes voisines, de 2,6 pour l'une et de 195 pour l'autre. Est-il bon de consacrer des aberrations aussi flagrantes ?

Des situations semblables existent sinon dans tous les cantons, du moins dans tous les départements. Vous trouverez aussi, dans le rapport écrit, les chiffres d'un département du Massif central dans lequel les taux varient de 0,931 à 158 et le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties de 31,7 à 782.

C'est pourquoi il est temps, mes chers collègues — il est même bien tard — de remédier à tout cela. A cet égard, votre commission des lois est un peu plus audacieuse, je l'ai dit, que la commission des finances.

J'en viens maintenant aux mesures relatives à la taxe professionnelle. Il y en a une série, je vais les passer en revue très rapidement.

Je vais d'abord évoquer un point secondaire : nous sommes d'accord avec la commission des finances pour faire un effort en faveur des industries de main-d'œuvre.

A cet égard, les deux commissions ont eu la même inspiration, mais nous ne proposons pas la même rédaction. Nous suggérons, nous, de diminuer la part des salaires qui sont actuellement décomptés pour le cinquième en les décomptant pour le sixième. On me dira que ce n'est pas beaucoup, que ce n'est pas assez pour les assujettis. C'est vrai, mais il faut bien voir que tout ce qui sera enlevé à certains devra être payé par d'autres et, quitte à aller plus loin dans une autre étape, nous estimons qu'il faudrait s'en tenir à celle-là dans l'immédiat.

En faisant cette proposition, la commission des lois a voulu souligner combien elle attache d'importance à l'heure qu'il est aux problèmes de main-d'œuvre, qui sont essentiels. Les entreprises ne doivent pas être gênées, pour embaucher du personnel nouveau, outre les charges sociales énormes qu'elles ont de toute manière à acquitter, par ce supplément, qui peut atteindre 4 ou 5 p. 100 des salaires dans certains cas, et même les dépasser.

D'où l'idée peut-être d'une certaine faveur pour les industries de main-d'œuvre, faveur qui paraît légitime dans les circonstances présentes.

Oui, les aberrations du système transitoire actuel de la taxe professionnelle — j'y ai déjà fait allusion — sont multiples et ne tiennent pas principalement à son assiette. Lors du vote de la loi de 1975, par exemple, on n'a pas prévu la mise à jour régulière de la taxe sur les patentes, qui, vous le savez, continue à être appliquée indirectement par le jeu du plafonnement à 170 p. 100 ; on ne tient compte que des créations ou des fermetures d'entreprises.

Le résultat est absurde : une entreprise qui double ou triple son activité paie aujourd'hui la même patente, toute proportion gardée, que si elle n'avait pas changé de dimension.

M. Paul Jargot. Il fallait voter mon amendement ! (Sourires.)

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis. Je ne sais si un amendement avait été déposé en ce sens mais, quelle qu'en ait été l'origine, s'il avait évité cet inconvénient, il aurait reçu mon agrément, mon cher collègue.

M. Jacques Descours Descares. Un amendement de même nature émanait d'autres travées de cet hémicycle.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis. S'il y avait eu une entente sur toutes les travées, il serait regrettable qu'elle n'ait pas été suivie d'effet.

J'en arrive à l'article 4 qui est relatif à la péréquation et est combattu très énergiquement par la commission des finances.

La commission des lois, dont la position est beaucoup plus nuancée, est frappée par les inégalités qui existent actuellement entre les communes du seul fait de l'existence ou de l'absence sur le territoire communal d'une ou plusieurs grandes entreprises.

Une entreprise naît et la commune est riche ; si elle disparaît, le lendemain, la collectivité concernée est réduite à la mendicité. Est-ce juste ?

Les maires et les élus locaux que nous représentons ne nous ont-ils pas fait, maintes fois, aux uns et aux autres, le reproche de consacrer par des textes d'aussi graves anomalies ?

Mme Brigitte Gros. A qui la faute ?

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis. Aussi bien, au moment où le Gouvernement nous propose de trouver un remède à cette situation, je suis surpris que beaucoup de collègues réagissent en s'y opposant.

Je soupçonne beaucoup d'entre eux — je les prie de m'en excuser — qui bénéficient sans doute des anomalies présentes, de craindre les effets de la mesure d'égalité et de fraternité qu'implique la réforme de la taxe professionnelle comportant

une péréquation. (Applaudissements sur certaines travées à droite et sur quelques travées de l'UCDP, de la gauche démocratique et du RPR.)

M. Jacques Henriot. Bravo !

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis. Dans son principe, la commission des lois a donc approuvé l'article 4, mais elle ne peut lui donner son assentiment dans la forme où il est présenté. Elle estime, en effet, et sur ce point elle rejoint la commission des finances, que les modalités prévues sont beaucoup trop abruptes.

On a envisagé purement et simplement de diminuer de 20 p. 100 les recettes d'une commune d'une année sur l'autre. Une telle mesure aurait une conséquence immédiate : la démission du maire et de son conseil municipal. Le projet va trop vite en besogne. Il faut au moins procéder par étapes. Il faudrait un texte moins strict même dans son principe qui est d'enlever à une commune tout ce que lui apporte la taxe professionnelle frappant la partie de sa base d'imposition qui dépasse le double de la moyenne nationale de cette taxe professionnelle.

Pourquoi ? Il est nécessaire qu'une commune ait toujours un intérêt à développer son activité, même si elle est riche. Or la création d'une entreprise nouvelle lui impose des charges nouvelles. Il faut qu'elle lui apporte au moins la compensation de ces charges. Le rapporteur avait proposé à la commission une sorte d'impôt progressif sur la richesse des collectivités.

Il y a bien sûr des problèmes annexes. Faut-il pratiquer la péréquation en considérant que la richesse doit être identique dans toutes les catégories de communes, dans les plus peuplées comme dans les moins peuplées, pour déterminer le montant du prélèvement ? C'est le système que propose le Gouvernement.

Il serait peut-être plus équitable de tenir compte de l'importance de la commune pour décider du montant de ce prélèvement. La base moyenne de la taxe professionnelle est très différente selon qu'il s'agit de communes de 500, de 1 000 ou 2 000 habitants, ou de communes comptant 100 000 ou 200 000 habitants. Ces différences sont normales, mes chers collègues.

J'insiste sur ce point, nous ne devons pas, par souci d'égalité, aboutir à un égalitarisme absurde car les grandes villes assument des charges dont bénéficient les populations d'alentour. Il convient donc de leur maintenir les avantages auxquels elles ont droit.

Mais, en même temps, il ne faut pas consacrer des anomalies qui existent au point de vue de la taxe professionnelle, non pas tant, d'ailleurs, entre les grandes villes, mais surtout entre les communes petites et moyennes, de populations comparables, celles auxquelles j'ai fait allusion tout à l'heure.

Dans ces conditions, la commission des lois, sans écarter le texte du rapporteur et sans du tout donner son acquiescement — vous voudrez bien nous en excuser, monsieur le ministre — au texte du Gouvernement, a déclaré qu'il lui paraissait prudent de différer le débat jusqu'à plus ample information.

Je rappelle, toutefois, que la commission des lois n'est nullement hostile au principe de la péréquation et qu'elle l'a même considéré avec faveur.

Telles sont les explications que je pouvais donner sur l'article 4. Elles sont importantes car si, dans l'immédiat, la commission des lois présente comme la commission des finances un amendement de disjonction, les motivations, elles, sont assez largement en contradiction l'une par rapport à l'autre.

Pour l'article 5 relatif aux réductions d'imposition, nous rejoignons bien davantage la position de la commission des finances. Il est invraisemblable qu'à l'heure actuelle, et cela depuis 1973, ceux qui s'installent dans un fonds de commerce, même s'ils l'ont acheté ou en ont hérité, soient taxés beaucoup plus lourdement parce qu'ils sont nouvellement établis que s'ils l'avaient exploité avant 1975. C'est la conséquence du blocage à 170 p. 100 qui ne bénéficie qu'aux anciens contribuables.

Non, mes chers collègues, ce n'est pas juste. S'il en est qu'il faut favoriser, ce sont ceux qui s'installent, et non les anciens qui sont en place depuis longtemps et qui ont nécessairement des facilités plus grandes.

Il faut donc, comme l'a dit M. Fourcade, sortir de l'anomalie actuelle. Le Gouvernement a raison de l'envisager.

Les modalités que nous proposons sont un peu différentes et, là aussi, nous sommes peut-être plus audacieux que la commission des finances et en tout cas que le Gouvernement. Pour ceux auxquels les 170 p. 100 n'apportent qu'une très faible réduction — il y en a pour lesquels c'est une réduction de 1 p. 100 — leur accorder un délai de cinq ans pour se mettre à la norme ne paraît pas satisfaisant. Cela représente 0,2 p. 100 par an.

Nous proposons plutôt de faire un écrêtement à 10 p. 100 pour toutes les réductions de taxes la première année et ensuite un écrêtement de 5 p. 100 chaque année, ce qui,

pour certains, dont la taxe professionnelle est au coefficient 7 par rapport à la patente, implique quand même plus de dix ans de délai, mais ce sont malgré tout des exceptions.

Cette anomalie entraîne des injustices. Il faut se hâter — tel est du moins le principe de la commission des lois gardienne des règles juridiques et même de la Constitution — de la faire disparaître. Je disais qu'elle était gardienne même de la Constitution, car, si l'on se réfère à la Déclaration des droits de l'homme, je vous rappelle que celle-ci comporte un article relatif à l'égalité de répartition de l'impôt. Si un texte comme celui prévoyant le plafonnement avait été déféré au Conseil constitutionnel, son sort n'aurait certainement pas fait de doute, par le simple jeu du respect des principes fondamentaux de la République. Donc, il faut sortir de cette anomalie au plus vite.

Au sujet du plafonnement de l'article 5, la commission des lois partage l'avis de la commission des finances ; elle a retenu la suggestion de M. Fourcade d'abaisser de 9 à 8 p. 100 le taux plafond de la valeur ajoutée pour les cotes de taxe professionnelle. Il convient toutefois de préciser qu'il ne s'agit pas seulement de la cotisation communale, comme cela a pu être compris tout à l'heure, mais de la cotisation globale.

Cette réduction de 9 à 8 p. 100 intègre dans la mécanique de l'impôt local une notion toute nouvelle qui risque d'être gênante. En effet, lorsque cette activité diminuera, la ressource communale régressera. Il va donc y avoir un élément d'incertitude qui n'existait pas jusqu'à présent avec les impôts locaux ; il s'agissait en réalité pour une large part d'un impôt sur le capital, disons-le franchement ; or, comme le capital subsiste d'une année à l'autre, le rendement de l'impôt était assuré. A partir du moment où l'on se rapproche de la notion d'activité, forcément variable, on a une difficulté nouvelle. Votre commission des lois a cru devoir passer outre par souci d'efficacité immédiate.

L'article 6 prend une mesure en faveur de certaines professions libérales. Votre commission l'a admis et elle a proposé en outre, comme je vous le disais tout à l'heure, un article additionnel en faveur des entreprises de main-d'œuvre qui tend à compléter cet article, 6.

J'arrête là mon exposé sur le premier projet de loi, non pas que j'aie tout dit mais parce que je compléterai ces explications au moment de la discussion des articles et des amendements.

Je passe au second projet de loi. Les problèmes que soulève ce texte sont d'un ordre totalement différent, mais ils n'en sont pas moins lourds de conséquences pour les finances locales.

Par des changements de vocabulaire, on introduit, selon les cas, peu, pas ou beaucoup de transformations. Quels sont ces changements de vocabulaire ? J'en compte quatre principaux.

Le VRTS est remplacé par la dotation globale de fonctionnement.

La répartition ancienne, celle qui perpétue le système de la taxe locale d'avant 1968, subsiste et est presque identique. On change seulement son nom. Au lieu de l'attribution de garantie, elle devient la dotation forfaitaire.

La répartition d'après le montant de l'impôt sur les ménages subsiste, elle aussi, mais on réduit sa part.

On introduit également un élément nouveau à l'intérieur de la dotation de péréquation : la notion de potentiel fiscal.

Enfin, le fonds d'action locale disparaît, mais il ressuscite aussitôt sous le nom de concours particulier. Le comité du fonds d'action locale — FAL — est condamné à mort, lui aussi, mais on fait naître un comité des finances locales dont les attributions ne sont pas très éloignées de celles du comité du FAL.

Le changement d'appellation, le VRTS disparaissant pour devenir la dotation globale de fonctionnement, ouvre beaucoup d'espoir à ceux qui, comme le rapporteur, sont très soucieux de voir accroître la liberté des collectivités locales en matière d'investissements le jour où une dotation globale d'investissements sera prévue.

Je ne vous dissimule pas, monsieur le ministre de l'intérieur, que, tout à l'heure, vous avez utilisé un adjectif qui m'a un peu inquiété en parlant de « certaines subventions ». Nous avions l'espoir que l'immense majorité des subventions, sinon leur totalité, feraient l'objet d'une dotation globale afin que les communes et les départements soient véritablement très libres.

Quoi qu'il en soit, même partielle, cette réforme serait heureuse. Donc, ce changement de vocabulaire est en lui-même satisfaisant.

Subsistent cependant des inquiétudes que M. le rapporteur Raybaud vous a exposées, inquiétudes sur lesquelles je ne reviendrai pas.

L'indexation n'est plus la même. Il ne s'agit plus de l'impôt sur les salaires. Effectivement, la progression actuelle est plus grande quand on prend comme référence la TVA, mais qu'en sera-t-il à l'avenir ?

Le dernier point d'inquiétude provient des chiffres qui ne sont pas clairs. M. Raybaud y a fait allusion en demandant s'il s'agissait de 12,8 ou de 13. J'ai eu connaissance de chiffres différents : il s'agirait de 10,6 et même, dans certains cas, d'un peu plus de 9.

J'ai demandé des explications et il me semble que le chiffre véritable est plutôt 10,6... (M. le ministre du budget fait un signe de dénégation.)

Dans ces conditions, je serai heureux d'être détrompé et d'obtenir sur ce point, à la tribune, des explications qui sont indispensables.

Donc, avec ce changement d'appellation qui correspond à un changement d'indexation, une importante fraction est toujours répartie sur la base de la situation de 1967, c'est-à-dire d'après les produits de la taxe locale dans sa dernière année de perception. Cette fraction est de 60 p. 100, comme l'année dernière et les années précédentes.

Nous nous trouvons là devant une nouvelle Bastille, comme pour la péréquation de la taxe professionnelle. Quel sens peut avoir aujourd'hui la perception de la taxe locale ? Dix ans se sont écoulés. On imagine les changements intervenus.

Il faut savoir aussi que la répartition de la taxe locale était, dès 1967, tout à fait fantaisiste. Certes, elle fournissait — et en cela elle était justifiée — des ressources aux grandes villes et elle leur permettait de subvenir très largement aux besoins des communes d'alentour. Les caisses de la ville centre étaient alimentées par les populations qui ne résidaient pas sur le territoire de la ville. La ville, en retour, rendait service à ces populations. C'était là un élément de justice.

Mais à côté, combien d'anomalies, dans les petites communes surtout ! Les unes, qui avaient alors la chance de posséder des commerces ou des industries importantes qui acquittaient la taxe locale, étaient démesurément riches alors que d'autres n'avaient presque rien pour vivre. La loi a, depuis 1967, pérennisé ces disparités.

Le préfet de mon département, interrogé sur la situation de deux communes comptant toutes deux 800 habitants, a répondu — c'était en 1976 — avec un humour administratif : « Telle commune dispose de 280 francs par habitant, telle autre, c'est vrai, n'a que 80 francs. Mais cette situation n'a rien d'anormal puisque la taxe locale que touchait en 1967 la première s'élevait à telle somme et celle de la seconde s'élevait à telle somme. » Et le préfet d'ajouter : « Mais la commune la moins favorisée touche davantage au titre de l'impôt sur les ménages », comme s'il ignorait que la commune qui avait peu de VRTS avait dû faire des efforts fiscaux plus importants que l'autre pour obtenir une minime compensation calculée à partir du montant de son impôt sur les ménages.

Cette situation n'a rien de particulier. Pourtant, elle est invraisemblable, indéfendable ! Si elle avait été mieux connue dans le pays, je suis persuadé qu'on l'aurait corrigée plus tôt. Je me réjouis donc que le Gouvernement veuille maintenant y porter remède. Je déplore seulement que ce remède soit imparfait et qu'il s'accommode malgré tout du mal.

Non seulement le projet freine l'application du nouveau système en 1979, en gardant les taux de 40/60, mais il tend à perpétuer la répartition à partir de la taxe locale de 1967 en proposant qu'à partir de 1986 on continue à se référer de façon permanente à cette vieille répartition pour 25 p. 100 des sommes à répartir. Inutile de vous dire, monsieur le ministre, que la commission des lois, n'ayant pas saisi le pourquoi de cette décision, a jugé préférable de ne se prononcer que pour une période courte, quitte à revoir la question s'il se révélait nécessaire de prendre de nouvelles mesures en vue de garantir les situations acquises.

La répartition de l'impôt sur les ménages est bien connue. On sait donc ce que l'on quitte, on ne soit pas trop ce que va nous donner la répartition d'après ce qui est appelé le « potentiel fiscal ».

Dans l'abstrait, on comprend très bien : il s'agit de tenir compte des possibilités de chaque commune. Celle qui réalise un effort donné, par exemple un effort pour l'impôt sur les ménages, accomplit en réalité, pour fournir le même chiffre d'impôt sur les ménages, un effort beaucoup plus grand si elle est pauvre que si elle est riche. L'idée est donc bonne.

Mais, dans la pratique, la définition en un seul chiffre du potentiel fiscal, par référence à une commune idéale qui serait la commune moyenne de France, ayant les ressources taxées au taux moyen de la France, pour aboutir à un chiffre moyen, laisse un peu hésitant, surtout quand on connaît les anomalies du système actuel de répartition et celles du système cadastral,

sur lesquelles je n'insiste pas car elles sont très connues. Que vaudra le chiffre officiel du potentiel fiscal ? Il y a là un élément d'inquiétude.

Mes chers collègues, j'ai retenu très longtemps votre attention. J'ai cependant passé sous silence nombre de problèmes. Ce que j'ai voulu vous montrer surtout, c'est que nous étions à une heure que je crois très importante pour les collectivités locales et que de nos débats doit sortir ou le maintien d'anomalies multiples ou une amorce de réforme, prudente certes, mais indispensable : indispensable pour la liberté des communes, indispensable pour l'égalité de leur situation et, plus encore, indispensable pour que la fraternité qu'elles affichent se traduise dans les faits. (*Applaudissements à droite, sur les travées du RPR et de l'UCDP.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre du budget.

M. Maurice Papon, ministre du budget. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le dossier qui est ouvert aujourd'hui devant vous est un dossier difficile. Mais ce n'est pas parce qu'il est difficile que nous ne devons pas l'examiner et essayer d'y apporter des solutions conformes à l'intérêt public. Cette tâche est à la mesure du Sénat et, si vous me permettez de le dire, à celle du Gouvernement.

Parce que le sujet est difficile, je l'aborderai avec une extrême modestie, en recherchant des solutions qui auront — MM. les rapporteurs l'ont dit à plusieurs reprises — des incidences sur la vie particulièrement chaleureuse des collectivités locales qui est largement représentative de la vie française.

Ces solutions auront non seulement une très grande résonance parmi nos compatriotes, plus particulièrement parmi ceux qui ont l'honneur de gérer une commune — et ce n'est pas rien aujourd'hui — mais aussi des effets lointains ; c'est pourquoi il nous faut éviter toute espèce d'erreur.

Pourquoi ce projet de loi ?

Le Gouvernement l'a élaboré puis déposé pour obéir d'abord aux dispositions de la loi du 29 juillet 1975, qui contient le principe même de la réforme.

Ces dispositions législatives avaient pour objectif, vous le savez, de mettre fin à un système « bâtarde », disons le mot, en tout cas à un système qui se révèle périmé, désuet et surtout ambigu à maints égards : ne se réfère-t-il pas aux principaux fictifs et à cette formule encore courante de l'impôt de répartition, qui, dans sa définition, ne répond pas au désir de liberté des collectivités locales ?

Le Gouvernement a élaboré et déposé ce projet de loi sous l'empire d'une certaine urgence, puisque, vous le savez, le système provisoire qui régit actuellement la fiscalité locale cessera de s'appliquer au 1^{er} janvier 1979. Nous pourrions, certes, le proroger.

Après le pourquoi, le comment.

Le Gouvernement, en proposant ce projet de loi, se conforme aux principes de base posés par le législateur, à savoir au vote direct des taux des quatre impôts locaux et aux conditions particulières de fixation du taux de la taxe professionnelle.

Le Gouvernement se conforme également aux orientations de la réforme des collectivités locales, engagée, je le rappelle, en 1959. Cette réforme constitue d'ailleurs l'objet essentiel de la loi-cadre sur le développement des libertés et des responsabilités des collectivités locales que vous a présentée tout à l'heure mon collègue M. le ministre de l'intérieur.

Le Gouvernement, dans une certaine mesure, s'inspire de nos conceptions traditionnelles — en France, et singulièrement au Sénat — en matière d'aménagement du territoire. Ces conceptions se réfèrent à la solidarité et, comme l'a dit M. de Tinguy, à la fraternité entre les communes pour aider à la survie de nos petites communes rurales.

Enfin, l'un des objets du projet est de faire disparaître, autant qu'il est possible, les effets pervers de textes récents, notamment le texte relatif à la taxe professionnelle qui a donné lieu aux aberrations rappelées tout à l'heure à cette tribune. Nous avons le souci de corriger ce qui peut l'être et de nous garantir autant qu'il est humainement possible contre les surprises que pourrait nous réserver l'avenir.

Nous avons donc procédé à toute une série de simulations qui sont, à mon avis, à la fois abondantes et sérieuses. Je remercie à ce propos MM. Fourcade et de Tinguy d'avoir reconnu tout à l'heure le caractère important de ce travail préparatoire.

Le Sénat, parce qu'il est le Sénat, parce qu'il est, selon une formule bien connue, qui demeure, à travers le temps, profondément juste, le grand conseil des communes de France, est particulièrement qualifié pour examiner ce projet. Le débat qui va se dérouler au sein de votre assemblée prend une importance tout à fait particulière.

Il s'agit, aujourd'hui, de doter les collectivités locales d'un système fiscal moderne, susceptible de produire des ressources évolutives ; tel était bien l'un des objectifs annoncés.

Le présent projet — je répète ce qui a été dit tout à l'heure — n'est qu'un volet d'un ensemble plus vaste et il s'inscrit dans un

effort de renouvellement de nos collectivités locales. S'il n'apporte pas lui-même des ressources — le nouveau système fiscal est, bien entendu, destiné à procurer des ressources propres aux communes — il sera accompagné de ce que j'appellerai un texte relatif à des ressources proprement dites, que vous présentera M. le ministre de l'intérieur.

Trois considérations dominent ce sujet complexe : faire face à une échéance inéluctable, assurer aux communes les moyens de leur responsabilité et garantir les contribuables contre l'inégalité.

Faire face à une échéance inéluctable. De toute évidence, nous ne pouvons que constater l'usure du système actuel, qui est archaïque, injuste et inadapté. Il est archaïque parce que les collectivités locales voient leur pouvoir de décision singulièrement limité, puisqu'elles doivent se contenter de voter un crédit global sans pouvoir décider de sa répartition entre les différentes taxes ; elles peuvent donc difficilement apprécier, les conséquences de leur vote sur ces différentes taxes.

Cela tient aussi à ce que la clé de répartition de ce système est trop ancienne et repose encore sur des principaux fictifs dont je ne rappellerai pas ici l'historique, sinon pour souligner leur caractère éminemment périmé.

C'est un système injuste dans la mesure où les bases d'imposition ont une ancienneté différente. Les bases actuelles des impôts fonciers et de la taxe d'habitation datent de 1970, bien qu'elles n'aient été utilisées qu'à compter de 1974, alors que l'assiette de la taxe professionnelle a une évolution spontanée dans laquelle d'ailleurs — je fais cette observation en passant, car j'aurai l'occasion d'y revenir tout à l'heure — l'élément « salaires » a tendance à progresser plus vite que les valeurs locatives.

Le système est injuste parce que les bases d'imposition sont inégalement réparties. La France, comme beaucoup d'autres pays, est telle que les grandes entreprises sont concentrées dans trois ou quatre zones bien délimitées géographiquement, et qu'il existe sur l'ensemble du territoire une grande disparité de taux, donc M. de Tinguy nous donnait tout à l'heure quelques exemples tout à fait éloquentes.

En effet, dans 1 747 communes le taux de la taxe professionnelle est inférieur à 1 p. 100 et dans 2 458 communes, il est supérieur à 45 p. 100. Je donne ces chiffres en passant. Il y en aurait bien d'autres à fournir. J'ajoute qu'à l'intérieur d'une même collectivité on peut constater une grande disparité entre taxes.

Enfin, cela a été dit, mais je le reprends à mon compte, la taxe d'habitation n'est pas suffisamment personnalisée.

A l'heure actuelle, de trop nombreux contribuables disposant de faibles ressources sont tenus de payer une taxe d'habitation. D'ailleurs, il est une comparaison qui en dit long à ce sujet. Nous enregistrons 18 millions de redevables à la taxe d'habitation en 1978 — bientôt 20 millions — contre 14 millions de redevables au titre de l'impôt sur le revenu. Il y a donc là une disparité que nous devons prendre en considération.

Enfin, le système est inadapté, car l'incohérence de tous les éléments que je viens de décrire rapidement, s'aggrave. Prenons, une fois de plus, l'exemple de la taxe professionnelle, dont l'élément de répartition ne tient pas compte de l'évolution des bases, mais intègre seulement les créations et les fermetures d'établissements, et dont les bases, pour les créations d'entreprises se déterminent encore en termes de patente.

Il existe, de ce fait, une différence de traitement parfaitement injustifiée entre, d'une part, les entreprises anciennes qui bénéficient, le cas échéant, des mesures de plafonnement et, d'autre part, les entreprises nouvelles qui entrent de plain-pied dans un système plus sévère pour elles.

C'est aussi devant un rendez-vous législatif que nous nous trouvons et qui concerne le vote direct des taux et la révision des valeurs locatives.

Car ce texte, je me permets de le souligner à la suite de MM. les rapporteurs, est nécessaire. L'année 1979 marque la fin du système provisoire. Le plafonnement de la taxe professionnelle, sauf à le proroger, doit cesser également au 1^{er} janvier prochain.

Le projet que nous avons à étudier ensemble ne peut pas, à mon sens, être un texte de transition, car nous ne cessons pas depuis 1959 d'aller de transitions en transitions. Au demeurant, le législateur avait bien perçu la nécessité de trancher sur ce point et de construire, par conséquent, l'avenir d'une manière stable, cohérente et claire.

C'est, et je m'y réfère pour la seconde fois, l'article 12 de la loi du 29 juillet 1975 qui pose le principe du vote direct des taux et du lien entre ces taux.

Il nous faut donc discuter d'une loi pour les collectivités locales, loi pour les départements, mais singulièrement parce que le problème est plus difficile, loi pour les communes.

D'abord, on pouvait se poser légitimement la question, à partir du moment où l'on voulait faire du neuf...

M. Camille Vallin. Avec du vieux.

M. Maurice Papon, ministre du budget. ... un certain neuf : quel système fiscal adopter ? On peut en imaginer un certain nombre, notamment celui qui procéderait du transfert pur et simple d'impôts d'Etat en faveur des collectivités locales. Or, dans cette hypothèse, on s'aperçoit bien vite qu'aucun des trois grands impôts les plus productifs, c'est-à-dire la TVA, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés ne se prête à cette opération, au moins présentement, monsieur Fourcade.

Pourquoi ? Parce que ces impôts manquent de localisation alors que le lien entre l'impôt et la commune est important pour assurer précisément la liberté communale. Puis-je rappeler — et ce sont peut-être les seuls pourcentages que je citerai — que 40 p. 100 du produit de l'impôt sur le revenu et 60 p. 100 du produit de la TVA relèvent de la région parisienne. Par conséquent, si on prend comme postulat de discussion ce transfert des grands impôts, on voit que, d'emblée, on se heurte à une inégalité flagrante du point de vue fiscal entre la région parisienne et le reste du territoire national.

J'ajoute que l'impôt sur le revenu, en particulier, est de surcroît un instrument conjoncturel pour le Gouvernement ; vous en savez quelque chose, monsieur le rapporteur.

Par ailleurs, on serait confronté rapidement au problème de l'égalité des contribuables devant l'impôt car, à moins de dénier toute liberté aux communes, je ne vois pas comment on pourrait échapper à la diversité des taux dans le cadre de l'impôt sur le revenu, ce qui, certainement, vous conduirait à y porter remède aussitôt. Par conséquent, dans l'immédiat, c'est un bon sujet de réflexion, mais ce n'est pas une solution applicable.

Le transfert des ressources d'Etat aux collectivités locales ne peut donc jouer que sur les autres catégories de recettes. Ce point devra être résolu lors des éventuels transferts de charges consécutifs à la clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. C'est l'objet de la loi-cadre.

Si l'on élimine ce système, il reste celui que vous connaissez bien des dotations de l'Etat. Quoi qu'on en dise, elles sont inévitables. Je prends l'exemple de l'Allemagne fédérale — M. Fourcade l'a évoqué tout à l'heure —, qui est pourtant l'un des modèles de la décentralisation avec les Länder et les collectivités locales qui ont une initiative assez large.

On s'aperçoit — cela figure, d'ailleurs, dans le rapport — que les dotations de l'Etat fédéral représentent à peu près le double du produit des ressources fiscales afférentes à la vie des Länder ou des collectivités locales.

Par conséquent, la formule française, qui consiste à juxtaposer, d'une part, les ressources propres en vertu d'un système fiscal local et, d'autre part, les dotations d'Etat, n'a rien d'hétérodoxe et sauvegarde la liberté communale, les libertés des collectivités locales, dès lors que l'on a recours au procédé, que le Gouvernement vous propose par ailleurs, de la dotation globale. La globalité de ces dotations laisse naturellement aux communes le soin de décider.

La troisième solution concerne la modernisation du système fiscal local. C'est le parti choisi par le Parlement en 1975 et aujourd'hui par le Gouvernement. A côté des dotations globales venant de l'Etat, nous vous proposons un texte qui va s'efforcer — certainement grâce à vos délibérations, suggestions et propositions qui approcheront la réalité de plus près que n'a pu le faire le Gouvernement — d'apporter des corrections aux distorsions techniques, c'est-à-dire un lien entre les taux, les rapprochements des taux, etc., et une certaine correction entre les distorsions de richesse, ce qui est la base de la péréquation nationale. Nous aurons le temps, naturellement, d'en parler.

Quant aux distorsions propres aux communes et à la vie communale, et à la manière, plus ou moins dynamique, dont telle ou telle commune peut conduire son administration, il s'agit évidemment d'une distorsion contre laquelle nous ne pouvons rien, car tel est le prix de la liberté. A cet égard, les libertés communales, j'en suis moi-même convaincu, tiennent pour une large part à l'existence d'un système fiscal propre à ces communes.

La liberté des taux liée à la vérité des bases témoigne de l'effort fait pour procurer des ressources évolutives aux communes. Liberté des taux, cela signifie que les communes et les départements voteraient désormais les taux de chacune des quatre taxes, l'administration fiscale communiquant aux conseils municipaux et généraux le montant des bases. De plus, les communes et les départements décideraient ainsi librement du niveau des taxes foncières et de la taxe d'habitation : ils auraient, en effet, la possibilité de faire varier différemment les taux de chacune de ces trois taxes.

Enfin, les communes et les départements acquerraient une autonomie plus grande en matière de taxe professionnelle. La loi de 1975, en effet, avait prévu un lien strict entre le taux de la taxe professionnelle et ceux des trois autres taxes. Dans

le texte du Gouvernement, vous le verrez, le caractère strict de ce lien est singulièrement assoupli, mais peut-être faut-il encore l'assouplir.

La vérité des bases est établie et entretenue, si j'ose dire, par une actualisation approfondie triennale. Tous les trois ans, il est procédé à une actualisation minutieuse par tout un système d'exercices territoriaux dans les communes et dans les départements eux-mêmes, en vue de mettre fin à ce qu'on peut appeler les transferts de charges invisibles ou en tout cas involontaires, puisque la taxe professionnelle évolue spontanément, contrairement aux bases de la taxe d'habitation et à celles des taxes foncières.

En outre, une actualisation forfaitaire annuelle est réalisée selon un coefficient fixé par la loi de finances. J'attire votre attention sur ce point, puisque le Parlement aura à cet égard le contrôle de l'appréciation du Gouvernement sur le choix du coefficient.

Une première étape sera franchie en 1980. Monsieur Fourcade, nous respecterons cette date, puisque vous m'avez, sur ce point, demandé des assurances tout à l'heure. L'année 1980 verra l'incorporation dans les bases de la réactualisation qui sera terminée, en ce qui concerne ces impôts, en 1979.

Libération des taux, vérité des bases, solidarité entre les communes. Je sais que ce sujet a donné lieu à beaucoup de discussions et suscité beaucoup d'émotion. Somme toute, c'est bien naturel. Mais établir cette solidarité est nécessaire, notamment en raison de la diversité géographique des implantations industrielles — j'y faisais allusion tout à l'heure — d'un département à l'autre ou d'une commune à l'autre et de la diversité des richesses de commune à commune, car, chacun le sait, nous avons des communes riches et des communes pauvres.

Il s'agit donc non point de dépouiller les premières au profit des secondes — ce serait une solution très superficielle et très primaire — mais, autant que faire se pourra, de limiter les écarts excessifs. Pourquoi ? Pour aider les zones rurales qui, dans le cadre de l'aménagement général de notre territoire, doivent être confortées, revivifiées, revitalisées. Cela veut dire quoi ? Que ces communes situées dans les zones rurales, au moins les plus pauvres d'entre elles, aient des moyens d'existence minimaux.

Effectivement, un système a été prévu dans les articles 3 et 4 du projet. Il a donné lieu à des difficultés. Sans renier, naturellement, le texte que le Gouvernement a déposé, mais au bénéfice de la réflexion que beaucoup d'entre vous m'ont permis de faire, notamment en commission des finances, et, au surplus, au vu des résultats de la simulation, je puis dire que ces résultats plaident incontestablement en faveur d'une atténuation de la péréquation. Par conséquent, sur ce point, vous me trouverez parfaitement ouvert à la discussion.

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. Très bien !

M. Maurice Papon, ministre du budget. Les résultats de cette simulation plaident également en faveur de la suppression du plafonnement à 20 p. 100 des taux de la taxe professionnelle car celui-ci n'aura pas d'effet sensible. Le texte a été élaboré — je le confesse, mais comment faire autrement ? — avant les simulations. Il est simplement honnête de prendre en compte aujourd'hui les résultats que je n'avais pas au moment de la rédaction du texte. Par conséquent, je proposerai certainement le retrait de l'article 3.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis. Bravo !

M. Maurice Papon, ministre du budget. Enfin, ils plaident en faveur d'un assouplissement des conditions de sortie du plafonnement de la taxe professionnelle — nous verrons comment nous pourrions aménager cet assouplissement — et en faveur d'une réduction de la dispersion des coefficients d'actualisation des valeurs locatives foncières ; là aussi, nous verrons comment nous pouvons tirer parti de ce constat.

Une échéance inéluctable, une loi pour les communes, c'est également une loi pour les contribuables que sont les entreprises et les personnes.

En ce qui concerne les entreprises, un certain nombre de problèmes se posent. L'assiette de la taxe professionnelle a donné lieu aux discussions les plus vives et même à des controverses. On pouvait alors se demander s'il était possible de choisir une autre assiette. Je ne ferai pas de développement particulier à ce sujet : M. Fourcade a fort bien traité le problème tout à l'heure.

On pouvait avoir recours à un impôt additionnel, à l'impôt sur le revenu, à une taxe additionnelle à la taxe sur la valeur ajoutée. Là aussi, nous retrouvons les inconvénients que j'ai mis en évidence tout à l'heure : absence de localisation, sensibilité à la conjoncture et même, en ce qui concerne la TVA, un problème de compatibilité avec la réglementation communautaire.

On pouvait — autre formule — garder l'élément immobilisations, l'élément salaires et y introduire l'élément bénéfices. Cette expérience a été tentée dans les années précédentes, sans prendre

la forme d'un texte écrit. Mais c'est une innovation — le rapporteur général que je fus s'en souvient — qui a été, d'une manière générale, fort mal accueillie. Il fallait donc conserver les éléments de l'actuelle assiette, en les assortissant d'un système de correction et de sauvegarde.

Il existait bien une quatrième solution; je la cite pour mémoire, car il n'est peut-être pas inutile de la rappeler. Pour serrer au plus près la réalité, on pouvait être tenté de « catégoriser » — je vous prie d'excuser ce néologisme — les impositions. De quoi s'agissait-il? Cela équivalait ni plus ni moins à un retour à la patente. Cela n'aurait certainement pas répondu aux souhaits du Parlement.

Nous conservons donc les bases actuelles en y ajoutant un système de correction et des clauses de sauvegarde. Quels sont ces correctifs?

D'abord, une clause de sauvegarde : les cotisations égales ou supérieures à 9 p. 100 de la valeur ajoutée seraient plafonnées — cette mesure concerne quand même 57 000 entreprises — pour maintenir sur l'ensemble du territoire national un certain équilibre dans les conditions de la concurrence, et par conséquent, dans les conditions de l'emploi.

Le deuxième système de correction consistait à sortir effectivement du plafonnement actuel. Il s'ensuit que nous devons mettre au point toute une technique sur la sortie de ce plafonnement en cinq ans ou en dix ans; nous en discuterons le moment venu.

Mais c'est aussi une clause de sauvegarde en ce temps où effectivement le problème de l'emploi doit nous préoccuper, sans doute encore pour longtemps. Cette clause de sauvegarde consiste à moduler l'élément salaires pour protéger dans une certaine mesure les entreprises de main-d'œuvre et, au-delà de ces entreprises, l'emploi, lorsqu'il apparaîtra que la croissance des salaires est plus rapide que celle des valeurs locatives.

Je crois savoir que des amendements ont été déposés sur ce sujet. Vous ne m'en voudrez pas de joindre le mien aux vôtres, car je compte, à cet égard, soumettre au Parlement une proposition qui s'inscrit peut-être entre celle de la commission des finances et celle de la commission des lois.

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. Très bien!

M. Maurice Papon, ministre du budget. Enfin, il s'agit d'une loi pour les contribuables, pour les personnes. Elle concerne essentiellement la personnalisation de la taxe d'habitation. Nous en discuterons. Là aussi, il me semble que l'on peut élaborer une solution viable entre celle qu'a proposée le Gouvernement et celle que vous suggèrent aujourd'hui vos commissions.

Mesdames, messieurs les sénateurs, ce projet répond dans ses grandes lignes aux principes fixés par le Parlement et aux souhaits exprimés par beaucoup d'élus locaux, si je m'en rapporte à la grande enquête de 1977.

Nous discuterons plus sur les formules, sur les procédés, sur les précautions que sur le fond du problème, sur l'objectif qui me paraît devoir rencontrer au Parlement un acquiescement assez large.

Qui, en effet, n'a pas envisagé le vote direct des taux des impôts locaux?

Qui n'a pas souhaité une meilleure personnalisation de la taxe d'habitation?

Qui n'a pas préconisé que soient instaurés, entre les communes, d'une manière peut-être plus souple et plus nuancée que celle que le Gouvernement nous a proposée dans son texte, des mécanismes de solidarité destinés à mieux répartir la richesse nationale et permettre à nos petites communes rurales de vivre?

Qui enfin peut rester indifférent à l'aggravation des charges des finances publiques?

Dans l'ensemble, le Gouvernement apporte, me semble-t-il, des réponses cohérentes à ces demandes. Mais, bien entendu — je fais allusion, une fois de plus, aux interventions de vos rapporteurs, que je remercie d'avoir procédé à une analyse me dispensant d'entrer dans le détail et qui ont bien voulu témoigner ce faisant de la volonté de concertation du Sénat — le Gouvernement ne saurait imposer sa solution au Parlement — le voudrait-il que vous auriez d'ailleurs la possibilité de refuser — ni aux collectivités locales, ce qui serait paradoxal, voire contradictoire, au moment précis où sonne l'heure de leur liberté.

Le Gouvernement ne veut tout de même pas se donner le ridicule de tenir à des solutions rigides au moment où il s'agit de servir la liberté des collectivités locales, dont le Parlement reste naturellement juge.

Par conséquent, mon souhait est que le plus large débat s'instaure, qu'il puisse s'en dégager des solutions acceptables pour tous, dans la ligne, si vous me permettez de le souligner, de ce qu'a voulu initialement le Gouvernement. Celui-ci est prêt à participer à ce débat avec le plus grand désir de concertation et je dois dire que nombre des suggestions déjà faites recueillent en moi des échos favorables.

En un mot, je dirai que le Gouvernement a toujours été, qu'il est et qu'il demeure ouvert à toute solution qui paraîtra plus efficace, plus réaliste, plus sage, car la prudence s'impose.

Mais la prudence — vous en conviendrez — ne doit pas paralyser pour autant toute tentative de réforme et de modernisation. Je crois que l'heure est venue de doter nos collectivités locales d'un système qui cessera d'être provisoire. Il faut que chacun voie clair dans cette affaire, les contribuables, les collectivités locales et l'Etat.

Je ne doute pas que nous aboutissions ensemble à un bon texte car je crois encore à la possibilité d'établir un bon texte dans cette affaire. Permettez-moi de vous dire, si je puis ajouter un mot personnel, que je souhaite ardemment que l'espérance du maire rejoigne l'espérance du ministre. (*Applaudissements à droite, au centre et sur diverses travées à gauche.*)

M. le président. Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux. (*Assentiment.*)

En raison de la réunion de la commission des finances qui doit examiner les amendements à partir de quatorze heures trente, nous ne pourrons reprendre la séance qu'à seize heures trente et nous entendrons d'abord M. le ministre de l'intérieur. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à treize heures, est reprise à seize heures cinquante-cinq minutes.*)

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale et du projet de loi modifiant le code des communes et relatif à la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements.

Dans la suite de la discussion générale commune à ces deux projets de loi, la parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, indépendamment de leurs ressources patrimoniales et de la fiscalité locale dont vous a entretenu ce matin M. le ministre du budget, les collectivités locales bénéficient encore, pour leur fonctionnement, de concours de l'Etat.

J'ai conscience de courir le risque de lasser votre patience en vous entretenant par trop longuement du projet de loi que le Gouvernement a l'honneur de vous présenter à ce propos.

Aussi bien, crois-je aller au-devant de vos désirs en me limitant à l'essentiel, d'autant que vous ont déjà entretenu de ce texte deux rapporteurs de talent, qui sont aussi de fins connaisseurs des finances locales, MM. Raybaud et de Tinguy, et que la discussion de tel ou tel article pourra m'amener tout naturellement à développer ou à préciser tel ou tel point.

Après les droits d'octroi, après la taxe locale — je me souviens fort bien des appréhensions qu'éveillait sa disparition dans une autre enceinte pour avoir, alors, participé à la discussion — après l'éphémère taxe sur les salaires, voici que le Gouvernement vous propose de substituer au versement représentatif de la taxe sur les salaires, en vigueur depuis dix ans, la dotation globale de fonctionnement.

Pourquoi cette proposition?

Très simplement parce que la loi de 1966, bloquée d'ailleurs depuis plusieurs années dans son évolution, a rencontré ses limites — M. de Tinguy l'a, à juste titre, souligné ce matin — après avoir rendu les très grands services qu'évoquait avant lui M. Raybaud.

En premier lieu, le caractère fictif du V. R. T. S. donne lieu, pour sa détermination, à des calculs de plus en plus lourds et complexes.

En second lieu, la référence à la masse salariale ne constitue plus aujourd'hui une garantie d'évolution favorable du montant à répartir. Cette masse est, en effet, affectée par la politique de modération des salaires qui s'impose à notre économie — comme à l'ensemble des économies européennes — si elle veut rester compétitive.

Si les mécanismes initiaux de calcul des concours de l'Etat à travers le V. R. T. S. devaient être maintenus, ils n'accuseraient, l'an prochain, qu'une progression de 11,7 p. 100.

Enfin, les principes de répartition n'étaient plus satisfaisants.

L'attribution des 40 p. 100 en fonction du seul impôt sur les ménages reflétait souvent moins un effort fiscal qu'un produit, à ce point que, comme l'avait noté très justement votre commission des finances, ce critère en était venu à favoriser paradoxalement des communes pouvant accroître leur effort fiscal plutôt que celles qui en avaient besoin. D'où la stabilisation — en fait un régime transitoire — en 1977 et en 1978, aux niveaux respectifs de 60 et 40 p. 100. Comme l'a excellemment écrit votre rapporteur, « à un volume d'impôts sur les ménages identique peut correspondre une grande variété de richesse et d'étendue d'assiette fiscale ».

Il fallait donc imaginer un nouveau système qui, au demeurant, reprend largement les suggestions présentées, au nom de la commission des finances, par votre rapporteur général. Nous

vous le proposons sous l'appellation de « dotation globale de fonctionnement », conçue en des termes susceptibles d'échapper aux critiques dont était désormais l'objet l'excellent instrument que fut, des années durant, le versement représentatif de la taxe sur les salaires.

Cela implique le choix d'une bonne référence, la mise en place d'un dispositif assurant une répartition plus équitable et, dans un esprit de prudence, commandant une évolution très progressive de nature à assurer la continuité et l'adaptation des budgets locaux.

Une bonne référence ?

Depuis longtemps, le Sénat réclamait une liaison directe avec un grand impôt évolutif d'Etat. Accédant à son désir, le Gouvernement lui propose, à législation constante — la précision est d'importance au moment où il est envisagé de modifier le montant de la TVA au sein de la Communauté, et il n'est d'ailleurs question que de cela ; je suis bien placé pour savoir que les solutions envisagées au sein de la Communauté mettent parfois beaucoup de temps pour aboutir — accédant à son désir, disais-je, le Gouvernement lui propose, à législation constante, un lien avec la TVA, et il figure à l'article 29 du projet de loi de finances. Il n'était pas possible de faire autrement, monsieur Raybaud, vous êtes le premier à savoir.

Ce rattachement de la dotation globale de fonctionnement à un impôt d'Etat moderne permettra d'obtenir, en 1979, un taux de croissance de 12,8 p. 100 au lieu des 11,7 p. 100 évoqués voilà un instant, après regroupement au sein d'un même fonds, outre le VRTS, de certains concours non affectés tels les versements représentatifs de l'impôt sur les spectacles.

En valeur absolue, il s'agira de 32 708 millions de francs au lieu de 28 996 millions, soit 3 712 millions de plus que l'an dernier.

Ce taux de 12,8 p. 100 est bien le chiffre à retenir. Je le dis et à M. Raybaud, qui péchait par excès, et à M. de Tinguy, qui péchait par défaut, les taux dont ce dernier faisait état intégrant la dotation forfaitaire et non pas la dotation globale de fonctionnement, et s'expliquant suivant le pourcentage finalement retenu pour les concours particuliers ; ainsi, le FAL — fonds d'action locale — et le fait que l'on prend ou non en compte les frais d'assiette à propos desquels les commissions compétentes ont, si ma mémoire est bonne, proposé des amendements convergents.

La différence entre 11,7 et 12,8 représente un avantage de 847 millions de francs au bénéfice de la dotation globale de fonctionnement, ce terme de dotation, comme l'a souligné votre rapporteur, ayant été délibérément choisi pour marquer le nouveau type de rapports que l'Etat désire désormais entretenir avec les collectivités locales.

Cette référence, restera bonne — j'en donne l'assurance à M. Raybaud, qui m'a posé la question ce matin — pour des raisons économiques essentielles, dont l'une que j'ai évoquée voilà un instant.

J'ajoute que je vois mal, connaissant le Parlement depuis vingt-trois bientôt, comment, si par impossible l'évolution était défavorable, une correction pourrait, monsieur Raybaud, ne pas intervenir.

Une bonne référence, mais aussi une répartition plus équitable. Cela me permet d'affirmer que ce projet de loi, tel qu'il est conçu, n'amènera jamais une collectivité pauvre à payer pour une collectivité riche. Certes, au titre de la nécessaire continuité, le projet de loi reprend le principe du partage de la dotation en trois masses réparties selon des critères et en fonction d'objectifs complémentaires. C'est ainsi que sous le nouveau vocable de « dotation globale de fonctionnement » subsistent une dotation forfaitaire, qui correspond à l'attribution de garantie, une dotation de péréquation, qui correspond pour une large part à l'impôt sur les ménages, et des concours particuliers, qui correspondent, comme le fonds d'action locale d'aujourd'hui, à certains objectifs spécifiques de solidarité.

La dotation forfaitaire répond au légitime désir de sécurité des élus.

Il vous est proposé de la fixer, pour 1979, après déduction de concours particuliers, à 60 p. 100 de la dotation générale.

La dotation de péréquation est l'instrument d'une plus grande efficacité dans la recherche de l'équité pour l'attribution des ressources.

Le niveau qui vous est proposé pour 1979 est de 40 p. 100, mais se divise en deux parties : 30 p. 100 au titre du produit de l'impôt sur les ménages et 20 p. 100 à celui du potentiel fiscal, qui fait ainsi son entrée dans le mécanisme, une entrée au demeurant discrète puisque 20 p. 100 de 40 p. 100 ne représentent finalement, après attribution précipitaire des concours particuliers, que 8 p. 100 de la dotation globale de fonctionnement.

Le niveau qui vous est proposé pour 1979 est, je le rappelle, de 40 p. 100. C'est une bonne référence, mais il nous faut

également, outre une répartition plus équitable, agir dans un esprit de prudence commandant une évolution très progressive. C'est à ce souci que correspondent un certain nombre de dispositions du texte.

Cet esprit de prudence, je puis en parler maintenant en connaissance de cause, disposant désormais, tant pour vous, à partir de demain matin, que pour moi, des simulations sur les conséquences de ce projet de loi pour les 36 684 communes et tous les départements, à cela près que les impôts sur les ménages de 1978 n'ayant pas encore été collectés au niveau national — ils ne le seront qu'en décembre — nous avons retenu une évaluation fondée sur le prolongement de la tendance des trois années précédentes.

Ainsi, à ce souci de prudence que confirment les simulations dont je viens de parler s'attache la garantie donnée à toutes les collectivités qu'aucune ne saurait percevoir moins en 1979, avec le nouveau système, qu'en 1978. Ainsi en va-t-il de la diminution de 5 p. 100 par an de la dotation forfaitaire avec augmentation corrélative de la dotation de péréquation.

Mais si le rythme est celui-là même qu'avait retenu le législateur de 1966, à la différence de ce dernier — et, j'ai cru comprendre, pour la contrariété de M. de Tinguy — le projet de loi vous propose de stopper l'évolution de la dotation forfaitaire à 25 p. 100 au lieu d'aller jusqu'au niveau zéro, comme le prévoyait la loi de 1966, cela dans un souci de sécurité.

De même, l'introduction d'un nouveau critère de répartition fonction du potentiel moyen est-elle singulièrement prudente puisque, comme je vous le disais voilà un instant, au niveau de 20 p. 100 de la dotation de péréquation elle ne représente elle-même que 40 p. 100, soit, après le précipt des concours particuliers, 3 p. 100 seulement de cette dotation globale de fonctionnement. C'est, si j'ose dire, une introduction sur la pointe des pieds du potentiel de richesse des communes.

Quant aux concours particuliers dont le projet prévoit la mise en œuvre dans une fourchette de 4 à 6 p. 100 de la dotation globale de fonctionnement, il vous sera loisible d'en prendre connaissance au fur et à mesure que nous avancerons dans l'étude du texte.

Cependant, je soulignerai, d'abord, l'introduction d'une dotation de fonctionnement minimale, conformément aux engagements pris par le Président de la République à Vallouise et réaffirmés à Blois par le Premier ministre, en faveur des communes les plus démunies, avec un régime particulier consistant à prendre le double de la longueur réelle de la voirie parmi les bases d'attribution de cette dotation minimale de fonctionnement pour les communes de montagne.

Je soulignerai, ensuite, l'encouragement à la coopération entre les communes, dont je crois savoir qu'il n'a pas, jusqu'ici, rencontré beaucoup de succès, encore qu'il paraisse essentiel pour les commissions qui l'ont examiné.

Je soulignerai, enfin, la prise en considération de la situation des communes dont la population croît de façon importante.

Restent certains cas spécifiques qui font l'objet, comme dans la loi de 1966, d'un régime particulier : celui des collectivités locales de la région d'Île-de-France, à propos de laquelle est intervenu, depuis le dépôt du projet de loi, une modification à laquelle le Gouvernement a donné sa pleine et entière adhésion ; celui des collectivités locales des départements d'outre-mer, dont le montant global des ressources ne sera en rien affecté par le passage du VRTS à la dotation de fonctionnement ; celui, enfin, qui permet aux communes des territoires d'outre-mer et de Mayotte de bénéficier pour la première fois de la nouvelle dotation alors qu'elles étaient exclues des attributions du VRTS.

C'est volontairement que je bornai là mon propos de caractère général, certain que je suis que la concertation exceptionnelle qui s'est déjà établie entre nous pour la préparation du texte va se poursuivre au cours de sa discussion.

Je voudrais que vous reteniez de cette intervention le souci que nous avons eu, dans le nouveau système, de ne pas « bousculer les pots de fleurs », si vous me permettez cette expression familière, de trouver une bonne base de référence, et des mécanismes équitables de répartition.

Il n'est pas de projet qui ne soit perfectible, dans la forme comme dans le fond, et le Gouvernement, qui a déjà eu connaissance de certains amendements présentés par vos commissions, est ouvert à toute proposition constructive que la Haute assemblée pourrait formuler dans sa sagesse pour le plus grand bien de la démocratie locale. (Applaudissements sur les travées du RPR et de l'UCDP ainsi que sur de nombreuses travées à droite et sur plusieurs travées de la gauche démocratique.)

M. le président. Avant de donner la parole aux orateurs inscrits, j'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée le 7 novembre 1978 par la conférence des présidents, en application de l'article 29 bis du règlement, les

temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion générale commune sont les suivants :

- Groupe socialiste : une heure vingt minutes ;
 - Groupe de l'union centriste des démocrates de progrès : une heure dix-neuf minutes ;
 - Groupe de l'union des républicains et des indépendants : une heure onze minutes ;
 - Groupe de la gauche démocratique : une heure trois minutes ;
 - Groupe du rassemblement pour la République : cinquante-huit minutes ;
 - Groupe communiste : quarante-neuf minutes ;
 - Groupe du centre national des indépendants et paysans : quarante-trois minutes ;
 - Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe : trente-sept minutes.
- La parole est à M. Cauchon.

M. Jean Cauchon. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, en accord avec mes amis de l'union centriste des démocrates de progrès, et en particulier avec M. Pierre Salvi, président du conseil général du Val-d'Oise, et après avoir entendu MM. les ministres de l'intérieur et du budget, je voudrais, à l'occasion de la dernière discussion que la Haute assemblée tiendra avant le dépôt — et le débat qui suivra — du projet de loi-cadre tendant à développer les responsabilités locales, rappeler, au nom de notre groupe qui, vous le savez, messieurs les ministres, s'est toujours attaché à la défense de toutes les collectivités locales de notre pays, les grands principes qui doivent guider leur évolution.

Nous pensons que ces quelques grands principes doivent être rappelés ici puisque vous-même, monsieur le ministre de l'intérieur, avez jugé utile, et nous vous en remercions, de nous apporter des assurances formelles quant aux grandes orientations du projet de loi-cadre dont nous attendons avec impatience le dépôt au moment précis où s'engage ce débat.

En effet, débattre de textes touchant à la fiscalité locale et à la dotation globale de fonctionnement, sans considérer que nous nous trouvons déjà dans le cadre du contrat solennellement conclu le 20 juin dernier entre le Parlement et le Gouvernement au sein de notre Haute assemblée, serait une erreur.

J'orienterai mon exposé selon trois axes : j'aborderai tout d'abord le problème des compétences qui devraient être celles des collectivités locales, je parlerai ensuite — c'est un complément indispensable à cette première partie — de la question des finances locales, et j'examinerai enfin les tutelles qui pèsent sur nos communes.

La première partie de mon propos sera brève et je rappellerai simplement trois grands principes que nous avons toujours défendus.

Tout d'abord, il convient de donner aux communes, aux groupements de communes et aux départements toutes les compétences qu'ils peuvent assumer et les leur donner sans réserve car la seule sanction doit être, en ce domaine, la responsabilité des élus devant leurs électeurs.

Il faut, ensuite, rapprocher l'organe de décision de celui qu'elle concerne, c'est-à-dire de l'administré, en choisissant la collectivité la mieux placée pour mieux servir le citoyen.

Le maintien, peut-être même la survie de la démocratie locale et de la démocratie tout court, est à ce prix.

Il faut enfin distinguer, à l'intérieur du cadre que je viens de tracer, les quelque 300 villes de plus de 30 000 habitants qui possèdent des services techniques étoffés, des 36 000 autres qui n'ont pas ces services techniques et qui ne pourront assumer de larges compétences nouvelles qu'en se regroupant dans une coopération intercommunale librement choisie, bien sûr, mais souhaitable, et qu'il convient, comme vous venez de le souligner, monsieur le ministre de l'intérieur, d'encourager par des incitations financières et techniques.

Pour les finances locales, le grand principe qui doit diriger leur réforme est celui du transfert aux communes des ressources correspondant exactement à leurs attributions.

En ce qui concerne le fonctionnement, lorsqu'il s'agit de services administratifs et d'équipements, et non de services fonctionnant sur la base des prix de journée, l'affectation globale des ressources devra tenir compte des transferts de compétence opérés.

Je rappelle qu'il s'agit d'un simple décompte à faire en se livrant à une lecture objective du budget de l'Etat et, à la base, de la feuille d'impôt du contribuable.

En ce qui concerne l'équipement, en matière d'investissements, les communes, dans leur ensemble, demandent la liberté dans le choix des équipements qu'elles entendent réaliser ; les plus pauvres d'entre elles réclament une aide qui tienne compte de leur richesse potentielle étant donné que le système actuel de subvention d'équipement ne permet pas de répondre à ces deux requêtes.

Il ne s'agit pas simplement au total, messieurs les ministres, d'opérer de simples transferts du budget de l'Etat vers ceux des communes ou des départements mais bien plus de doter nos collectivités locales de ressources fiscales évolutives.

Je ne prendrai qu'un seul exemple, mais combien révélateur, pour illustrer mon propos, celui du transfert à nos départements de la voirie nationale ; dans ce domaine, notre attention aux propositions qui seront faites par le Gouvernement sera, vous vous en doutez, très vive.

Mes collègues de l'UCDP et moi-même, monsieur le ministre de l'intérieur, souhaitons vivement que vous soyez en mesure de nous donner des assurances concrètes et précises sur ce point.

Pour les tutelles, je ferai remarquer que, d'après l'enquête réalisée auprès des maires de France, l'intervention de l'Etat est contestée, non pas dans son principe, mais dans ses modalités actuelles d'exercice. Il se dégage une forte revendication d'autonomie de responsabilités qui va dans le sens de la suppression des contrôles *a priori*. Nos collectivités locales souhaitent, en fait, la substitution d'un contrôle de légalité et de conformité *a posteriori*.

La tutelle administrative a, certes, été légèrement allégée par la loi du 31 décembre 1970. Cependant, il serait nécessaire en prenant quelques exemples, que le contrôle *a priori*, en particulier sur les projets de travaux et marchés publics, fût remplacé par un soutien technique sans contrainte — le conseil remplacerait ici la tutelle — et qu'une plus grande liberté fût instaurée dans le recrutement, la gestion et la rémunération du personnel communal.

C'est, bien sûr, au niveau des villes que le besoin de doter les services techniques d'un personnel de grande qualité, besoin impossible à satisfaire avec les règles actuelles, est le plus aigu. Mais il faut savoir aussi qu'à mesure que se développera la coopération communale, ce besoin se fera sentir partout.

Quant à la tutelle technique, je dirai simplement que la plupart des maires critiquent sévèrement la manière dont s'exerce auprès d'eux la tutelle technique de l'Etat par l'intermédiaire de services extérieurs des ministères. Les maires réclament avec vigueur un changement des procédures et des attitudes, la critique visant, le plus souvent, les services de l'équipement, de l'éducation et des finances.

Les remèdes pourraient être la dissociation du rôle de conseiller technique de celui de contrôleur *a posteriori* pour lequel les agents de l'Etat sont rémunérés, et l'instauration d'un recours facultatif à l'information et au conseil qui pourrait être payé de façon forfaitaire ou, éventuellement, ne pas être rémunéré du tout.

Il conviendrait aussi de distinguer l'énorme procédure indispensable dans les domaines de l'hygiène et de la sécurité notamment, qui s'impose à tous au niveau national, de la procédure incitative qui est communiquée aux communes à titre d'information et qui pourrait être élaborée, révisée et allégée, en collaboration avec les représentants des communes au niveau départemental.

Enfin, pour la tutelle financière, la commune recevra des ressources globales non affectées ; elle sera donc autorisée à gérer pour le moyen terme la part de ses ressources affectées aux investissements. Dès lors, la tutelle financière pourra être considérablement allégée. Cependant, elle restera justifiée dans deux circonstances : la clôture de deux exercices successifs en déficit qui démontreraient le peu de sérieux des prévisions faites sans que soient dégagés les moyens d'un retour rapide à l'équilibre, et un endettement excessif.

Je terminerai cet exposé, messieurs les ministres, en posant la question suivante : l'autonomie communale est-elle possible ?

Il ne faut pas jouer sur les mots ni se tromper sur leur sens. Les communes sont une des mailles du tissu social, elles sont solidaires d'une collectivité nationale, elles ne peuvent s'abstraire de son système légal en matière de fiscalité, d'ordre public, de liberté garantie.

Il ne s'agit pas de créer en France 36 000 petites républiques indépendantes, mais, sous cette réserve, une certaine autonomie communale — je dirai même une véritable autonomie — est possible. Elle est souhaitable et urgente.

Le lourd carcan administratif qui s'est constitué au fil des ans est une cause de dépense supplémentaire, une source importante de retard, un frein au développement normal des initiatives des collectivités.

Cette autonomie est techniquement possible. Il appartient au Gouvernement, messieurs les ministres, grâce aux textes que vous proposez aujourd'hui et que vous proposerez, avec le projet de loi-cadre, à la décision et à l'examen du Parlement, d'en faire une réalité.

Concernant les deux projets de loi soumis à l'examen du Sénat et en reconnaissant la nécessité où nous sommes d'apporter plus d'équité dans la répartition de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales, comme dans les conditions d'établissement des quatre impôts locaux,

notre groupe souhaite très vivement que les améliorations découlant des amendements proposés par nos commissions soient prises en considération et acceptées par le Gouvernement.

Nous sommes convaincus, en effet, que le travail remarquable fait par nos trois rapporteurs apporte des améliorations importantes aux deux textes gouvernementaux et je voudrais ici, au nom du groupe de l'union centriste des démocrates de progrès, leur dire le prix que nous attachons à leurs propositions.

Notre vote final sur l'ensemble de chacun de ces deux textes tiendra compte, bien évidemment, de la déclaration générale que vous avez faite, monsieur le ministre de l'intérieur, à l'ouverture de ce débat, mais aussi, et je tiens à le souligner, de l'accueil qui aura été réservé au cours de l'examen des articles, aux propositions émanant tant de nos rapporteurs que des membres de notre groupe. (*Applaudissements sur les travées de l'UCDP, du RPR et à droite.*)

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

M. Franck Sérusclat. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le présent débat — chacun le sent — est d'importance et, au-delà des termes volontairement techniques dans lesquels il a été enfermé aujourd'hui, il faut dégager cette importance due, pour une part, au fait qu'il commence à l'envers de toute logique institutionnelle.

Il est ainsi significatif des choix prioritaires et, au-delà, des intentions du Gouvernement.

Une réforme hardie des structures communales s'ouvre sur un débat sur la fiscalité locale, sur l'aspect financier des affaires communales. Il intéresse l'argent, l'argent roi dans cette société, l'argent qui pénètre en toutes choses, qui, vous le savez, en altère beaucoup et, en tout cas, permet souvent d'exercer une contrainte sur ceux à qui on en laisse parfois l'apparente utilisation.

Voici deux siècles, au moment où naissent, au cours d'une tentative extraordinaire qui n'a pas encore fini d'ébranler le monde, les droits de l'homme et du citoyen, les constituants commençaient leur débat par les problèmes de structures et de compétence. Ils le commençaient du bon côté.

Que les mentalités ont donc changé et combien les soucis prioritaires sont différents ! C'est regrettable, ce n'est pas raisonnable et la face cachée d'une telle démarche politique ne peut qu'inquiéter. Mais l'ordre du jour prioritaire est là. Le sujet du débat, le moment où il intervient, sont choix du Gouvernement et nous, nous devons, brièvement le plus souvent, essayer de présenter des arguments clairs, précis pour une politique également claire et constructive.

Je le ferai en trois parties : ce que les élus municipaux attendent en ce moment de l'évolution de notre société, ce qu'ils ont obtenu avec ce projet de loi — je m'en tiendrai, en ce qui me concerne, à la loi sur la fiscalité directe locale — et ce qu'ils auraient pu obtenir, ce qu'ils auront sûrement un jour, j'en suis persuadé.

Depuis si longtemps que sont condamnés les systèmes en vigueur, après de si nombreuses consultations, de si fréquentes promesses, y compris par le chef de l'Etat, tout le monde était en droit d'attendre une décentralisation vraie, une décentralisation dans les faits et dans le droit, reconnaissant le rôle réel des élus municipaux.

Pour cela, quelle que soit la structure communale, dont nous ne connaissons, à ce jour, ni les grands traits ni même l'essentiel, chacun était en droit d'attendre une fiscalité locale moderne équitable, évolutive, assise sur autre chose que la valeur locative des biens, qui fut inventée voilà deux siècles, qui était juste et honnête alors, mais qui a, depuis, créé l'inégalité jusqu'à l'iniquité et qui, chaque fois que l'on tente de rapetasser, fait apparaître combien les solutions qui en découlent sont absurdes.

Je ne veux pas évoquer plus longuement les aléas de la taxe professionnelle et de la revalorisation de la taxe d'habitation.

Mais surtout, les élus municipaux attendaient d'avoir la maîtrise réelle de cette fiscalité directe locale, d'en avoir la responsabilité. Ils attendaient que cesse cette situation d'assistés et de mendiants dans laquelle on les maintient, que cesse ce rôle de fermiers généraux qui procurent des ressources à l'Etat, appliquant une politique ministérielle à l'élaboration de laquelle ils contribuent fort peu, équipant les communes pour pallier les carences de l'Etat en ce domaine et, ensuite, gérant et prenant en charge les coûts de fonctionnement.

Les élus municipaux étaient en droit d'attendre également que cesse cette confiscation par l'Etat des ressources communales, par le biais de la TVA, mais aussi par l'impossibilité dans laquelle ils se trouvent de disposer de leur trésorerie d'avances, mais aussi par une certaine habitude à utiliser ou même à manipuler les subventions, mais aussi par le double placement des prêts consentis aux communes par l'intermédiaire de la caisse des dépôts ou d'autres établissements publics, mais aussi par la décision autoritaire du Gouvernement de réduire sa participation à certains fonds d'Etat, comme le fonds de coop-

ration de la jeunesse et de l'éducation populaire, le Fonjep, mais aussi par la nationalisation des collèges d'enseignement secondaire, et je passe sur d'autres moyens qui sont autant de façons pour l'Etat de confisquer leurs ressources aux communes.

Les élus attendaient aussi que cessent des impositions excessives, les contingents — il suffit que je cite ce mot pour que chacun comprenne.

Il fallait aussi que cessent ces contraintes de normes qui, souvent, traduisent plus le souci industriel d'un profit, ou sont prétexte au renvoi des dossiers, à tout le moins de leur achèvement très lent.

Enfin, il fallait que cesse cette excessive et tatillonne dépendance envers le trésorier-payeur général ou tout simplement envers le receveur-percepteur.

Cela aurait supposé que cesse également le temps de cette sollicitude un peu méprisante, le temps de ce paternalisme tantôt patelin, tantôt autoritaire, toujours inacceptable.

Mais pour cela, il aurait fallu admettre que les élus locaux sont égaux à tous les autres élus et, comme eux, responsables et capables d'assumer librement leurs responsabilités.

Le Gouvernement ne peut, actuellement, envisager une telle évolution, ce n'est pas dans sa nature. Mais il aurait, même en restant dans le cadre de sa fiscalité, même en restant dans les limites de son audace et de son imagination, au moins dû prendre en compte la situation personnelle du redevable local et faire davantage usage de la notion de revenu au lieu d'en rester à celle de signes extérieurs de richesse.

Il aurait aussi pu — et dû — créer un équilibre, arriver à établir l'équité entre les divers contribuables communaux, les habitants, les entreprises, sans privilégier excessivement les uns en transférant leurs charges sur les autres.

Il aurait dû également — c'était ce qui était attendu — assurer des relations justes entre la fiscalité directe et les versements de l'Etat — prêts, VRTS, qui va devenir la DGF — ainsi qu'entre les diverses collectivités, départements et régions — je dirai comment dans un instant.

Il faudrait, à tout le moins, que les ressources dont doivent disposer les élus correspondent à leur double rôle d'animateur et d'investisseur dans la cité.

Or que nous propose le projet de loi, sinon de fausses solutions, ou plutôt des solutions incertaines, des solutions imprécises — vous devez partager ce sentiment, si je m'en tiens à l'essentiel de vos propos. Ce projet ne nous offre pas de pont franc, clair, entre hier et demain, et cela parce qu'il y a esquivé des véritables problèmes à résoudre, qui sont la répartition des tâches et des ressources entre l'Etat et les collectivités, la suppression des iniquités.

Pour résoudre ces problèmes, il fallait non pas une réforme parmi d'autres, mais « la » réforme de l'Etat et des collectivités locales.

Le présent projet, vous le savez, ne vient ni à son moment ni avec son contenu.

Il ne vient pas à son moment, car il aurait dû être discuté après, — ou avec — la loi-cadre ; elle n'aurait pas dû venir à la hâte, car les budgets municipaux doivent être votés au 1^{er} janvier 1979. Tout est alors précipité !

La hâte dont nous devons faire preuve pour donner suite aux décisions prises est forcément sujette à caution ; elle est en tout cas mauvaise conseillère.

Le résultat, c'est que les communes vont être contraintes, encore une fois, vont être attachées, de votre fait, au respect des choix prioritaires du Gouvernement. Telle est la conséquence première des propositions, toutes liées à ce souci prioritaire du Gouvernement de conduire au mieux de ses intérêts la politique d'austérité dans laquelle il croit fatal de nous enfermer, de conduire au mieux de ses intérêts cette politique qui donne privilège excessif à l'économie et transfère sur l'habitant les charges qui en découlent.

Mais de cela nous ne devons pas être étonnés ; M. Champeix ne rappellerait-il pas, récemment, à cette tribune, que « les seuls moments où, dans l'histoire, l'autonomie et les libertés communales ont progressé, sont les moments où les forces démocratiques avaient eu des succès, 1936 par exemple ; que ces progrès ne furent jamais l'apanage des forces réactionnaires ».

Certes, très haut, très fort et très vite, certains vont dire : « Dans cette loi, vous ne voyez pas l'essentiel. » L'essentiel, diront-ils, c'est la liberté de fixer les taux ; l'essentiel, c'est cette proposition de péréquation géographique et donc de solidarité réelle entre les communes ; l'essentiel, c'est l'amélioration de la taxe d'habitation.

Qu'en est-il en fait ? Liberté peut-être, mais, tout le monde l'a dit ici, liberté très surveillée ! Liberté pour trois taxes peut-être, mais pas liberté pour la taxe professionnelle !

Tout à l'heure, M. Louis Perreix démontrera avec plus de détails que moi combien, en définitive, on a considéré que les maires étaient sans doute irresponsables, qu'il ne fallait pas

leur laisser trop de latitude car ils allaient, maladroitement et à contre-sens de leurs intérêts, augmenter, au-delà de ce qui était supportable, les taxes professionnelles.

En fait, vous le savez, c'est le CNPF qui a suggéré, pour ne pas dire dicté, l'essentiel des propositions en ce domaine, même si, encore aujourd'hui, il se plaint de ne pas être suffisamment protégé. C'est aussi la fidélité à votre ligne politique rappelée tout à l'heure.

En fait, cette liberté — et en cela, messieurs les ministres, il y a cohérence entre vos propos et vos projets — c'est celle du libéralisme, c'est-à-dire la liberté du plus fort d'imposer à tous ou aux plus faibles sa loi — là sa loi économique — transférant sur le contribuable taillable et corvéable à merci les charges indispensables à tout équipement, à toute animation de la cité.

Solidarité, allez-vous dire aussi. Voyez l'article 4. Je crois qu'un certain nombre d'arguments présentés par d'autres ici montrent combien cette solidarité est illusoire et fautive.

C'est peut-être encore plus intolérable pour les socialistes, qui sont fondamentalement attachés à cette notion de solidarité, à cette aide réciproque des hommes et des collectivités humaines entre elles. Il ne peuvent admettre aujourd'hui vos propositions.

D'abord, cette péréquation se fait au niveau national, en contradiction avec un article bien vieux, l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, repris par toutes les constitutions, qui dispose que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

Or, cette péréquation nationale portera sur des sommes votées par les élus désignés par les habitants de telle ou telle commune ; elles seront utilisées, après passage au niveau national, par d'autres communes dont les habitants n'auront pas voté les impôts et se substitueront pour l'emploi à ceux — non à leurs élus — qui l'auront fait.

Mais il est une autre raison, plus immédiate, au refus des socialistes, c'est la mise en faillite d'environ 1 500 communes, communes qui n'ont pas commis d'autre faute que d'utiliser au mieux les ressources de leur potentiel industriel pour équiper et gérer des équipements indispensables à la vie quotidienne des habitants ; de ce fait, elles ont des dettes et des charges de fonctionnement, dont du personnel ; leurs élus se trouveront en demeure de choisir entre licenciement du personnel, ne plus prendre en charge les annuités d'emprunt ou limiter, supprimer les subventions nécessaires à la vie post et pré-scolaire, à la vie associative, à la vie de relation.

Enfin, il ne peut y avoir réelle solidarité que si tous les partenaires concernés apportent leur contribution. Ici, il manque l'Etat. Celui-ci aurait pu très facilement assurer — par un geste qui ne lui aurait pas coûté des sommes folles, 800 millions à un milliard de francs — la période de transition, permettre une évolution progressive vers une solidarité réelle et conforme à la justice et à l'équité.

Car, dans le projet, justice ni équité, ni solidarité n'existent. Pourquoi dépouiller les uns, après transit au niveau national, ne pas répartir forcément les ressources aux communes qui constituent l'environnement, le bassin d'emploi de bien des recettes ? Votre absence, en tant qu'Etat, est sûrement une faute et qui rend cette situation non satisfaisante.

Je ne veux pas mettre cette attitude sur le compte d'un certain cynisme, mais simplement sur celui de l'ignorance et du manque d'une étude approfondie — une étude du genre de celle qui suggérait ce matin M. Papon pour réévaluer les bases de la taxe d'habitation. Le rejet de cet article sera, me semble-t-il, la solution pratique.

Des difficultés de même nature naîtront d'une autre cause : le blocage des taux des taxes professionnelles à 20 p. 100 et l'obligation pour les communes qui ont un taux supérieur — parce que le potentiel fiscal industriel est faible — de le ramener à 20 p. 100.

Pendant un an, les communes qui verront leurs ressources amputées du fait de cette réduction, auront une compensation de l'Etat. Mais, dans cinq ans, il faudra qu'elles trouvent leur propre solution, et vous savez qu'elles ne la trouveront que dans l'augmentation de la taxe d'habitation.

La troisième raison de satisfaction de certains serait l'exonération de la taxe d'habitation. Qu'en est-il en réalité ?

L'article 8 prévoit effectivement la possibilité d'exonération, mais à la double condition de ne pas être passible de l'impôt sur le revenu et d'avoir une valeur locative inférieure à la moyenne de la valeur locative communale.

Vous savez qu'ainsi aucun habitant de HLM, ou presque, ne pourra bénéficier de cette exonération.

Il aurait fallu être honnête et exonérer sans condition. Si vous ne l'avez pas voulu, c'est parce qu'il aurait fallu que l'Etat prenne en charge les conséquences financières d'une telle exonération.

Ainsi donc, ce qu'apporte cette loi, ce ne sont que fausses solutions, apparence de liberté, de responsabilité vraie pour les élus, mais la maîtrise certaine de cette évolution reste dans les mains du Gouvernement.

Qu'aurait-il fallu en fait ? Qu'auriez-vous pu faire ? Que ferions-nous demain si nous avions à proposer un changement fondamental, à proposer la réforme des communes de France, sur ce point particulier de la fiscalité locale ?

Je serai très schématique et seulement indicatif ; il me faudrait trop de temps pour exposer l'essentiel et le détail de nos propositions. Dans le cadre même de votre schéma de société, vous auriez pu au moins être cohérent entre vos discours et vos propositions, ne pas infirmer par les textes vos affirmations de respect des élus, de liberté reconnue, de responsabilité donnée ; ce ne sont en fait que des coups de chapeau, comme vous semblez vouloir le faire actuellement envers les enseignants dont vous découvrez brusquement l'intérêt et l'importance particulière dans le devenir d'une société.

Vous auriez dû, et vous le pourriez, rééquilibrer les finances locales par un transfert des ressources de l'Etat sur les collectivités par la reprise au compte de l'Etat d'un nombre important de contingents trop lourds et injustes, par la pluriannualité, de vos engagements financiers. Vous auriez dû aussi, et vous le pourriez, assurer une période transitoire, ne pas craindre des simulations, ne pas avoir peur de prendre les délais nécessaires pour être sûr des résultats de vos propositions. Vous auriez dû, et vous le pouviez, participer à la solidarité. Vous auriez pu aussi effacer les inégalités des répartitions du potentiel fiscal et, pour cela, créer un fonds unique alimenté par une fraction de l'impôt sur le revenu, par une fraction de la TVA et par une fraction de la taxe sur les carburants.

Mais en réalité, même cela ne serait qu'intermédiaire et d'attente ; il faudra bien un jour avoir une fiscalité assise sur des impôts de quotité, sur des bases évolutives prenant en compte le revenu et le patrimoine des personnes. Il faudra bien discuter du rôle de la taxe d'habitation dans la recherche d'une justice fiscale. Il faudra bien discuter de son importance dans les ressources communales. Il faudra bien aussi discuter de son assiette qui devrait prendre en compte, pour partie au moins, la valeur vénale des biens, pour partie aussi le revenu, et non pas uniquement la valeur locative.

Il faudra bien aussi une fiscalité tenant compte de la réalité des revenus et qui exonère ceux qui ne sont pas passibles de l'impôt sur le revenu.

Il faudra aussi une fiscalité qui prévoit l'utilisation de centimes additionnels communaux sur l'impôt sur le revenu — ou le reversement d'une fraction de la recette par l'impôt sur le revenu au niveau national pour les communes — car, vous le savez — tous les économistes le disent — c'est la seule ressource qui permettrait d'atténuer les inégalités entre les communes.

Que l'on ne vienne pas me dire, comme je l'ai entendu ce matin, qu'il n'est pas possible d'envisager de tels transferts, compte tenu de la localisation des revenus, alors que l'on envisage le transfert inverse par la péréquation faite au niveau national de ressources localisées elles aussi et qu'ensuite il y aura bien à nouveau répartition. Que l'on ne vienne pas non plus évoquer la difficulté due à l'« immédiate » d'une telle réalisation. Voilà vingt ans que vous réfléchissez à la possibilité de modifier l'assiette de la fiscalité locale.

Il faudra bien aussi établir une taxe foncière basée sur la valeur vénale, sur la valeur déclarative de ces biens fonciers.

Et puis, il faudra aussi très certainement rediscuter et l'assiette et les modalités d'application des taux sur la taxe professionnelle, concevoir la liberté des taux sans butoir, soumettre l'entreprise, l'économie, aux mêmes exigences que l'habitant, que le foncier bâti, ou que le foncier non bâti.

Il faudra savoir, puisque l'emploi nous préoccupe tous, améliorer et réduire le poids de cette taxe professionnelle quand il y a création d'emplois, par exemple.

Mais, surtout, il aurait fallu, et il faudra bien le faire un jour, inscrire ces propositions de fiscalité dans un ensemble, dans une loi-cadre, inscrire des propositions concernant la fiscalité locale en relation avec des propositions de fiscalité départementale et régionale ; on ne peut les laisser s'ajouter les unes aux autres car, en cascade, elles retombent en définitive sur le même contribuable ici ou là.

En fait, votre proposition s'inscrit dans votre démarche politique de gérer l'imprévisible, avec cette tactique particulière qui consiste à prendre successivement au lieu de globalement les problèmes, un peu comme Corneille suggérait à Horace de le faire pour se débarrasser des Curiaces. Il faudrait donc parler plus clair et plus vrai, savoir se débarrasser de structures qui ont sans doute fait leurs preuves et leur temps, mais qui sont aujourd'hui archaïques et préimées. Mais ce n'est là ni votre langage, ni votre façon de faire. Cette loi, votre loi, n'est pas amendable. Il faut ou l'accepter telle quelle avec ses significations, avec ses conséquences, dont certaines — d'autres l'ont

dit ici — sont absurdes, dont quelques-unes peuvent être dramatiques et dont la plupart ne sont pas satisfaisantes, ou la rejeter en bloc. Il fallait cependant que ce débat ait lieu de façon que chacun puisse expliquer clairement ses raisons au pays, aux élus municipaux qui se demandent quel sera le sort des communes demain. Ensuite, qu'elle soit rejetée sur une question préalable ou qu'elle soit rejetée après discussion article par article, peu importe en fait. Pour nous, socialistes, il est évident que nous ne voterons pas ce texte qui comprend trop d'errements, qui n'assure pas l'évolution de la fin de ce siècle et encore moins la préparation du troisième millénaire. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

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

M. Louis Brives. J'arrive tout droit de ma lointaine province. Chez nous, entre paysans, on s'exprime plus simplement. On parle moins d'archaïsme en regardant ce texte par transparence. On dit plutôt « c'est mettre la charrue avant les bœufs » que de voter des recettes sans connaître exactement quelles seront les dépenses. C'est d'ailleurs, je crois, l'avis de l'Association des maires de France et de l'assemblée des présidents de conseils généraux et je pense que nul n'y perdrait si nous attendions, pour statuer sur le texte qui nous est soumis, que le Sénat et le Parlement aient discuté comme il convient de la réforme des collectivités locales, car tel est bien le fond du problème.

Ainsi, je vais me rendre esclave de mon texte, non pas que j'aime cette méthode, mais par courtoisie pour mes collègues qui doivent me succéder, afin de gagner du temps ; celui-ci nous étant assez parcimonieusement distribué, je ne voudrais pas occuper trop longtemps cette tribune. Cependant le projet dont nous avons à discuter est, vous l'avez vous-même souligné, ainsi que tous ceux qui m'ont précédé, particulièrement important.

Ainsi, monsieur le ministre, les projets de réforme de la fiscalité locale se veulent le premier volet d'un ensemble de dispositions tendant à accroître l'autonomie des collectivités locales et visent à leur permettre de mieux assurer leur développement et leurs responsabilités.

Or, après examen, les textes qui nous sont soumis me paraissent plutôt fermer la porte à tout changement réel et profond dans la définition et le partage des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales.

Ils illustrent parfaitement le propos désabusé et prémonitoire de la commission Guichard, qui constatait que « l'histoire de la réforme locale est celle de son constant ajournement ».

N'allouant aux communes aucune ressource supplémentaire pour un montant réellement substantiel, elle ne peut annoncer le transfert de responsabilités qui s'analyserait autrement que comme un transfert de charges, dont le passé n'a que trop souvent rendu victimes les communes.

Le fait que les collectivités locales financent 55 p. 100 des dépenses d'équipement en matière d'infrastructures collectives tandis qu'elles perçoivent à peine plus de 10 p. 100 des ressources fiscales traduit un double phénomène : d'une part, l'Etat fait financer par les collectivités locales des investissements dont celles-ci n'ont pas la maîtrise ; d'autre part, les collectivités territoriales décentralisées n'ont pas, de surcroît, les moyens d'animer comme il conviendrait des activités, dont les équipements créés ne sont que le support et le cadre.

Ainsi, confrontées à leurs diverses obligations, conscientes de l'acuité des besoins qu'elles devaient satisfaire, les collectivités locales ont dû accroître leurs ressources fiscales à un rythme plus rapide que celui de l'Etat. Elle n'ont pu le faire qu'au prix de l'alourdissement des taux d'imposition frappant une assiette insuffisamment évolutive.

En dépit de cet effort sans cesse accru, demandé aux citoyens à travers une fiscalité injuste, les communes n'ont pu éviter une lente mais constante dégradation de leur équilibre financier.

La charge de la dette est passée de 18,6 p. 100 des recettes de fonctionnement en 1966 à plus de 21 p. 100 en 1974.

Chiffre plus significatif encore : les emprunts contractés en cours d'exercice excédaient l'autofinancement brut des communes de 41 p. 100 en 1966, et de 60 p. 100 en 1974, ce qui était loin d'un partage équilibré entre l'autofinancement et l'endettement.

Au demeurant, cet autofinancement brut des communes était, en 1974, obéré en quasi-totalité par la charge de la dette, si bien que l'autofinancement disponible ne couvrirait que 7,3 p. 100 des investissements directs, les deux tiers de ceux-ci étant financés par un recours à l'emprunt.

Le projet de loi de réforme portant sur le VRTS a, malgré tout, une portée limitée : il procède à certains aménagements techniques destinés à pallier les incohérences des mécanismes antérieurs, en en définissant de nouveaux, qui ne sont pas eux-mêmes sans défaut.

Il modifie la base de calcul ou d'indexation de la dotation globale de fonctionnement, qui a surtout pour fin de compenser une contraction que l'on souhaite conjoncturelle, mais qui, à long terme, risque de ne pas apporter d'améliorations sensibles.

La progression des salaires étant entravée par la politique économique mise en place, le projet de loi de finances pour 1979 comporte à l'article 29 une disposition qui prévoit de faire progresser la restitution aux collectivités locales de la dotation globale au même rythme que l'évolution des recettes nettes de TVA.

Si, en 1979, ce dispositif doit permettre d'augmenter légèrement les fonds ainsi alloués aux collectivités locales, il n'est pas sûr qu'il en aille toujours ainsi.

En effet, de 1972 à 1976 les recettes procurées par les taxes sur le chiffre d'affaires sont passées de 95,2 milliards à 164,1 milliards de francs, ce qui représente une progression de 72,4 p. 100 en quatre ans.

Dans le même temps, le VRTS augmentait de 84,4 p. 100, soit une différence de douze points au détriment du nouveau système d'indexation. Il est donc certain que les communes auraient préféré une indexation sur le produit de l'impôt sur le revenu — ainsi que cela a été dit ce matin — ou, à tout le moins, que le Gouvernement prévoit un accroissement de la dotation globale de fonctionnement proportionnelle, non aux recettes de la TVA, mais à son assiette, évitant ainsi aux collectivités de subir les contrecoups des mesures de réduction des taux de TVA qui pourraient intervenir.

Le Gouvernement français se propose, en effet, d'instituer un mécanisme qui mettra en partie à la charge des communes les conséquences d'une harmonisation des fiscalités à l'échelle européenne. (*M. le ministre de l'intérieur fait un signe de dénégation.*)

Monsieur le ministre, je veux bien que vous me démentiez, mais si j'en crois des éléments constants et connus de tous, la France est un pays où le taux de la TVA est un des plus élevés de la Communauté. Si l'harmonisation est effectuée sur la base des taux appliqués ailleurs, les communes seront, à terme, perdantes.

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

M. Louis Brives. 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. Ce point doit être bien clair. Ce matin, lors de mon propos liminaire, j'ai indiqué qu'il s'agissait d'un rattachement à la TVA à législation constante. J'ai même précisé au début de cet après-midi que, dès lors, le montant sur lequel serait calculée la dotation globale de fonctionnement ne pourrait pas être affecté par d'éventuelles évolutions d'origine communautaire.

M. le président. Veuillez poursuivre votre exposé, monsieur Brives.

M. Louis Brives. Monsieur le ministre, ce matin, vous avez mis dans la balance votre bonne foi. Il ne saurait être question pour moi de douter un instant de vos propos, mais êtes-vous certain de pouvoir conserver la maîtrise de l'harmonisation ou de la non-harmonisation de la TVA dans l'avenir ? C'est un autre problème. L'avenir nous départagera.

Le projet de loi, qui nous est soumis, modifie, par ailleurs, les règles de répartition de la dotation globale qui se sont révélées à l'expérience inapplicables.

L'évolution des modalités du VRTS entre l'attribution de garantie et l'attribution calculée en fonction des impôts sur les ménages a été gelée en 1977 et 1978, démontrant, une fois de plus, s'il en était besoin, que l'improvisation et parfois même l'imprévoyance ont trop souvent présidé aux aménagements apportés à la fiscalité locale.

L'attribution de garanties rebaptisée « dotation forfaitaire » fixée, en 1979, à 60 p. 100 de la dotation globale, déduction faite des concours particuliers, décroîtra chaque année, de cinq points, pour se stabiliser à 25 p. 100 en 1986.

La dotation de péréquation devrait succéder à l'attribution qui était calculée au prorata de l'impôt sur les ménages. Elle serait appelée à se répartir dans des proportions qui dépendraient, d'une part, des impôts locaux sur les ménages et, d'autre part, du potentiel fiscal de la commune comparé au potentiel moyen de communes de même catégorie.

Il est ainsi apporté un correctif aux critères d'attribution prévus par la loi du 6 janvier 1966, qui faisait exclusivement référence aux impositions des ménages. Mais je crains qu'il ne soit bien partiel.

Les impôts sur les ménages continueront de jouer un rôle prédominant, la prise en compte de la faiblesse du potentiel fiscal étant limitée, en particulier, par le fait qu'elle n'intervient qu'entre communes de même catégorie.

Or il est bien certain qu'un même taux d'imposition a une signification toute différente selon l'importance de la base d'imposition par habitant.

L'effort relatif requis des contribuables dont le patrimoine imposable est réduit est sensiblement plus important.

Je déplore, en conséquence, que le projet de loi soumis à notre examen, ne tienne pas suffisamment compte des différences de richesses entre communes, sachant bien que la modicité des sommes allouées, au titre des concours particuliers, notamment aux communes qui subissent des handicaps, n'aura qu'un effet marginal.

Vous avez affirmé tout à l'heure, monsieur le ministre, — j'ai été très attentif à votre propos — que, pour l'avenir, la plus grande équité serait recherchée. J'espère que tel est bien votre sentiment — j'en suis moi-même certain — et que vous pourrez traduire ces bonnes intentions dans les faits.

Cependant, en 1977, les attributions du VRTS par habitant allaient de 255 francs pour les communes de moins de 1 000 habitants, à 619 francs pour celles de plus de 200 000 habitants. Ces écarts me semblent excessifs et consacrent la condamnation, délibérément voulue, de nombreuses communes rurales :

Le texte du Gouvernement ne modifiera pas, comme il serait souhaitable, de telles anomalies.

En outre, ce texte comprend une série de dispositions techniques qui me paraissent critiquables. Les impôts sur les ménages qui, en 1979, serviront à répartir 80 p. 100 de la dotation de péréquation et, à terme, 50 p. 100, consisteront toujours en 30 p. 100 du produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Le maintien de la prise en compte très partielle de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pénalisera les communes rurales qui ont parfois jugé que la taxe foncière permettait une moins mauvaise répartition de la charge fiscale que la taxe d'habitation, dont les modalités d'attribution de la dotation de péréquation encouragent artificiellement le développement.

On retrouve, du reste, une orientation qui transparait également dans le projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale.

Cette dernière présente trois caractères essentiels. Fournissant plus de la moitié des ressources fiscales perçues par les collectivités locales, elle a connu une progression rapide qui témoigne d'un effort constant demandé aux contribuables, d'autant plus sensible — c'est le deuxième caractère de cette fiscalité — qu'elle est naturellement insuffisamment évolutive en raison de bases indiciaires et, qu'enfin et surtout, elle a sans doute le triste privilège d'être la moins équitable.

Le projet de réforme gouvernemental est par suite, assez décevant, nonobstant quelques mesures ponctuelles apportant des améliorations limitées.

La taxe d'habitation était payée par 20,2 millions de contribuables en 1976, tandis qu'on ne dénombrait que 13,9 millions d'assujettis à l'impôt sur le revenu.

Ayant connu une expansion très rapide, elle pèse lourdement sur de nombreux budgets modestes et sa très faible personnalisation en fait un impôt particulièrement injuste, dont les effets seront, au surplus, amplifiés par les mécanismes d'attribution du VRTS.

Ainsi, ce projet incite à son alourdissement, et je m'explique. A la marge, un franc de plus de taxe d'habitation, voté par le conseil municipal, procurera, en réalité, 1,50 franc grâce à la dotation globale.

Un franc de plus de taxe foncière sur les propriétés non bâties procurera 1,15 franc ; un franc de plus de taxe professionnelle ne donnera qu'un franc.

Certes, le Gouvernement a conçu quelques améliorations de détail. L'article 8, dans son paragraphe premier, propose de rendre obligatoire l'abattement à la base calculée sur la valeur locative moyenne, mesure qui aura pour effet de rendre obligatoire un dispositif jusqu'ici facultatif, en réduisant proportionnellement plus les valeurs locatives inférieures à la moyenne communale.

Certes, le paragraphe 2 du même article donnera au conseil municipal la faculté d'accorder un abattement à la base supplémentaire de 15 p. 100 aux contribuables qui n'ont pas été passibles de l'impôt sur le revenu et dont l'habitation principale a une valeur locative inférieure à la moyenne communale.

Mais, dans l'ensemble, l'impôt restera insuffisamment personnalisé et conservera ses défauts majeurs.

Facteur de ségrégation, il contribue à interdire l'accès de certains quartiers aux contribuables modestes et à les rejeter, par exemple, à la périphérie des villes. Il pénalise l'effort en faveur du logement et des familles puisque les abattements pour charge de famille restent calculés sur la valeur locative moyenne.

Des mesures urgentes me semblent, en conséquence, souhaitables, afin de mieux proportionner l'impôt aux capacités contributives du citoyen.

Puis-je vous soumettre, monsieur le ministre, quelques suggestions ?

Ne serait-il pas, par exemple, possible de prévoir un système d'abattement généralisé, calculé sur le revenu imposable pour une part familiale, ce qui permettrait de prendre en compte, à la fois les charges de famille et le niveau des ressources, d'accorder aux chômeurs, par exemple, une exonération partielle ou totale et d'intégrer certains facteurs particuliers. Est-il, par exemple, normal de payer des montants voisins de taxe d'habitation pour un logement d'étudiant ?

La fiscalité locale actuelle est globalement discriminatoire et frappe de manière particulièrement lourde le logement, c'est-à-dire un élément parmi le moins contestable du patrimoine.

La taxe foncière sur les propriétés bâties, n'établit, du reste, aucune distinction entre résidence principale et résidence secondaire.

Le logement, surtout si on l'envisage à travers l'ensemble de la fiscalité, est ainsi victime d'une accumulation de charges, non seulement en raison de la TVA incluse dans les coûts de construction et répercutée inévitablement au niveau des loyers, non seulement en raison des droits de mutation et d'enregistrement des frais d'actes authentiques, mais aussi par une imposition spécifique qui est, précisément, la part dominante de la fiscalité locale.

Elle est surtout préjudiciable aux propriétaires modestes dont le logement est le principal, sinon l'unique élément patrimonial.

L'impôt sur le capital existe, certes, en France, mais il semble réservé à ceux dont le patrimoine est, hélas ! le plus faible. Une disposition relativement simple permettrait pourtant de pallier, en partie, ces anomalies sans affecter les ressources des collectivités locales.

Elle consisterait, par exemple, à prévoir selon des modalités à définir, que la taxe foncière ouvre droit à un crédit d'impôt qui serait à valoir sur une imposition complète et moderne du capital.

En ce domaine, comme en d'autres, les tâtonnements et les imperfections des réformes antérieures ne peuvent qu'inciter à la plus grande méfiance.

Il est vrai qu'accordant aux collectivités locales la possibilité de fixer directement les taux, le projet de loi prévoit toute une série de butoirs et de garde-fous, afin de prévenir un recours excessif à l'imposition des entreprises. Mais les principaux défauts de la taxe professionnelle sont conservés.

Les dispositions relatives à la taxe professionnelle dans le projet de loi qui nous est présenté en première lecture seront le troisième correctif apporté à la formule définie par la loi du 29 juillet 1975.

En effet, les difficultés d'application de ce dernier texte qui a entraîné des transferts de charge brutaux, ont donné naissance à des aménagements transitoires prévus par l'article 7 de la loi de finances de 1976 et par la loi du 16 juin 1977.

L'écritement, la redistribution départementale des patentes n'ont été que des palliatifs qui n'ont pu porter remède aux défauts inhérents à l'assiette même de la taxe professionnelle.

Dans le cadre du régime de droit commun cette dernière se compose, en effet, de la valeur locative des immobilisations et du cinquième des salaires versés.

Nous trouvons là un mécanisme qui, une fois de plus, s'ajoutant au montant considérable de charges sociales, pénalise artificiellement l'emploi et les industries de main-d'œuvre.

Il est certain, au surplus, que ce défaut ne pourra aller qu'en s'aggravant, les salaires étant naturellement plus évolutifs que les immobilisations, compte tenu de la procédure d'évaluation de celles-ci.

Je suggère, du reste, à cet égard, que le Gouvernement, chaque année, informe l'Assemblée de l'évolution de la composition de l'assiette de la taxe professionnelle, afin de lui permettre de suivre ses principales composantes et d'y apporter les correctifs qui s'avèreraient nécessaires.

Je souhaite plus largement et plus fondamentalement que la nature des bases d'imposition soit entièrement reconsidérée afin que la taxe professionnelle cesse d'apporter un handicap supplémentaire à l'emploi et à certains secteurs.

Je pense que d'autres systèmes peuvent être imaginés comme celui qui consisterait à prévoir un barème progressif sur le capital de production par tête.

Le nombre des salariés jouerait techniquement de la même façon que le coefficient familial en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques, quitte à tenir compte de la valeur ajoutée, afin d'éviter des distorsions trop fortes entre secteurs, pour lesquels, au demeurant, des régimes différents pourraient être institués.

Il serait créé, par exemple, un mécanisme qui inciterait à des investissements créateurs d'emplois sans pour autant freiner la modernisation de l'appareil de production.

L'innovation ne consiste pas, automatiquement, à mettre en place un équipement plus lourd ; elle doit avoir pour effet de réduire les coûts de production. Favoriser systématiquement l'em-

ploi du capital technique au détriment de la main-d'œuvre ne correspond à aucune rationalité économique et entraîne même diverses distorsions dommageables à une croissance équilibrée et à une utilisation judicieuse de l'épargne.

Pourquoi, de la même façon, en matière de réduction de la base d'imposition des artisans, ne pas fixer le seuil en chiffre d'affaires indexé, plutôt qu'en nombre de salariés employés, méthode qui a pour inconvénient de dissuader certains artisans qui ont déjà trois salariés d'embaucher ?

J'ai le regret, au terme de ma modeste analyse, de devoir conclure que les textes du Gouvernement ne remédient pas au vice majeur de la fiscalité locale, pas plus qu'ils n'apportent un supplément de ressources aux communes et aux départements soit par un transfert de recettes, soit en accélérant, par exemple, le remboursement de la TVA, domaine dans lequel le Gouvernement a pris un retard évident par rapport à ses propres prévisions.

Non, les communes et les départements ne réclament pas de mécanismes subtils et complexes. Ils demandent des ressources plus larges, plus équitablement réparties, plus progressives, leur permettant de pourvoir à la satisfaction des besoins collectifs dont ils ont la charge.

Ce texte ne me paraît pas répondre à l'attente des élus. Ils auraient aimé une inspiration d'une autre trempe, des projets d'une autre envergure.

Monsieur le ministre, dans mon propos introductif, je faisais allusion à une charrue. Moi qui suis du Tarn, département imprégné du souvenir de Jean Jaurès, cela me rappelle cette phrase célèbre de Jean Jaurès s'adressant à un auditoire de paysans : « Prends ta charrue, attache-la à une étoile. » Nous avons tous des étoiles, monsieur le ministre ; la vôtre, une des vôtres, s'appelle peut-être Carnac. Si vous avez les yeux rivés sur cette étoile comme le Sénat a les yeux rivés sur celles qui ont nom commune, nation, région, j'espère que vous pourrez alors tracer un sillon d'où germera demain une fiscalité plus juste en tenant compte des expériences qui ont été malheureuses hier. (Applaudissements sur de nombreuses travées.)

(M. André Méric remplace M. Jacques Boyer-Andrivet au fauteuil de la présidence.)

PRESIDENCE DE M. ANDRÉ MERIC,
vice-président.

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

M. Michel Giraud. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, soulignant l'importance d'une réforme globale qui, « en allégeant les tâches de l'Etat et en accroissant les responsabilités locales, doit contribuer à renforcer la vie démocratique de la France », le Président de la République, inspirateur d'une telle réforme, précisait, le 30 octobre dernier, que les transferts de compétences « seront assortis de moyens financiers correspondants qui comprendront l'attribution de ressources nouvelles ».

Aussi est-ce sans réserve que le groupe R. P. R. approuve la volonté clairement exprimée par le chef de l'Etat d'une réforme de fond, caractérisée par des « mesures de décentralisation hardies ». C'est sans réserve qu'il accueille sa déclaration, qui traduit une telle volonté.

Tout justifie, au travers de cette déclaration, que, d'abord, les transferts de compétences soient bien définis, que, ensuite, les moyens qu'ils appellent soient bien précisés et que, en conséquence, la fiscalité soit fondamentalement redistribuée entre l'Etat et les collectivités locales, de telle façon que celles-ci bénéficient effectivement de ressources nouvelles.

Tout justifie donc que la discussion du projet de loi-cadre, qui doit notamment proposer une claire répartition des compétences — c'est là un de ses objectifs essentiels — précède la définition des moyens financiers et, parmi ceux-ci, des moyens résultant de la fiscalité locale, dans le cadre d'un autre de ses volets.

Cela, c'est la logique. Mais la logique ne sera pas respectée, et ce, d'autant moins que le dépôt du projet de loi-cadre, annoncé et attendu pour le 15 octobre, est retardé de semaine en semaine.

Sans doute la grande misère de bon nombre des communes de France convie-t-elle l'Etat à la diligence.

Sans doute, en présentant au Sénat, dès l'ouverture de la session d'automne, un projet de réforme portant aménagement de la fiscalité directe locale et le projet de création de la dotation globale de fonctionnement, le Gouvernement a-t-il cherché à répondre, dès la loi de finances pour 1979, aux souhaits formulés par certains qui lui demandaient de prouver le mouvement en marchant, d'amorcer la pompe de la confiance.

L'intention est louable. Hélas ! en leur état d'origine, les textes recèlent, à nos yeux, un certain nombre de risques et chacun d'entre eux est lourd : risque de l'approximation, risque de l'injustice, risque de l'insuffisance et surtout risque du doute.

Risque de l'approximation, d'abord. Comment imaginer que des textes aussi complexes, bien difficiles à « décoder » pour la grande majorité des élus locaux, convenons-en, engageant les finances locales pour une longue période, puissent être objectivement appréciés par le Sénat, alors que les simulations sont pour le moins insuffisantes et, en tout état de cause, tardives ?

Peut-on raisonnablement extrapoler les conséquences, pour les 36 409 communes de France, des réformes proposées en matière de fiscalité directe à partir des évaluations réalisées dans le seul département d'Indre-et-Loire, qui ne compte aucune de nos grandes métropoles urbaines ?

Encore dois-je ajouter que j'ai, pour ma part, reçu le dossier des résultats des simulations effectuées le 3, alors que les débats en commission s'étaient achevés le 2 au soir.

De surcroît, je n'ai pu obtenir aucune simulation digne de ce nom concernant la région d'Ile-de-France, qui pose pourtant — je ne serai pas démenti — des problèmes bien particuliers.

Serions-nous prêts à renouveler le faux pas de la taxe professionnelle, ce qu'aucun des 460 000 élus locaux de France ne nous pardonnerait ?

N'avons-nous pas appris, à nos dépens, que la précipitation est mauvaise conseillère ?

N'entendons-nous pas l'appel pressant et unanime de l'association des maires de France qui demande, non sans raisons, « qu'il soit procédé à des simulations précises et très complètes, sur divers points du territoire, et dans diverses catégories de communes avant que le Parlement soit appelé à se prononcer » ?

Où, l'attente des communes de France est impatiente et c'est le mérite du Président de la République de vouloir y répondre. Mais les communes de France sont prêtes à payer d'une année de plus le prix de la liberté et de la justice.

M. Marcel Fortier. Très bien !

M. Michel Giraud. Risque plus grave encore, en effet, celui de l'injustice. Qui d'entre nous, mes chers collègues, conteste la nécessité d'une fiscalité plus juste ? Qui n'est pas disposé à jouer le jeu — certes difficile, mais indispensable — de la solidarité, de la fraternité, monsieur le rapporteur ? Qui n'entend pas favoriser les collectivités et les familles les plus démunies ? Qui n'admet pas qu'il faudra mettre en place des péréquations ?

Mais, si la solidarité consiste à partager un trésor ou un cadeau, elle ne saurait avoir pour justificatif de boucher des trous en en faisant d'autres.

Je ne conteste pas le fait que les deux textes qui nous sont proposés prévoient des mécanismes de péréquation, l'un pour la taxe professionnelle, l'autre pour la dotation globale de fonctionnement. Mais il se trouve que, d'une part, le mécanisme proposé pour la taxe professionnelle s'avère, pour certaines communes, proprement insupportable — peut-on imaginer, en effet, qu'une commune puisse y perdre plus que le montant total de sa taxe d'habitation ? — et que, d'autre part, si l'écrêtement de la taxe professionnelle ne doit toucher qu'un nombre relativement limité de communes, en revanche, pour certaines d'entre elles, son effet est appelé à se cumuler avec l'effet contraignant du dispositif répartiteur de la dotation globale de fonctionnement.

Trop, c'est trop !

De plus, le mécanisme de répartition proposé pour la partie péréquée de la dotation globale de fonctionnement s'avère doublement critiquable.

En premier lieu, la notion de « potentiel fiscal », en accordant une place importante aux valeurs locatives établies dans chaque collectivité, pénalise les communes où les charges foncières, donc les loyers, sont élevées. De telles communes, notamment dans les banlieues des grandes agglomérations, ne sont pas forcément riches pour autant. Or, elles ont, souvent plus que d'autres, besoin de se moderniser, donc d'acquérir des terrains, de réaliser des équipements collectifs sans être toujours à même de développer leurs activités économiques.

En second lieu, les communes qui se situent au voisinage du plafond démographique de leur catégorie se trouvent, à l'évidence, désavantagées par rapport à celles qui se situent près du seuil de la même catégorie.

Peut-on, de surcroît, affirmer sans hésiter que la disposition prévue à l'article 29 du projet de loi de finances pour 1979, mais qui ne figure pas dans le texte qui nous est soumis — mon collègue M. Christian Poncelet, qui évoquera au nom du groupe les problèmes techniques essentiels, abordera cette anomalie — que la disposition prévue à l'article 29 de la loi de finances, disais-je, visant à faire progresser le prélèvement sur les recettes de l'Etat comme l'évolution constatée des recettes nettes de TVA s'avérera obligatoirement bénéfique pour les collectivités locales, cela dans un avenir à long terme ? De 1970 à 1976, la masse salariale est passée du coefficient 100 au coefficient 225, alors que la taxe sur la valeur ajoutée n'évoluait que de 100 à 206, soit près de 19 points de moins.

Certes, cette taxe doit être prise en compte à législation constante.

Nous savons, en outre, que la part de la population salariée dans la population active totale a tendance à diminuer et que l'évolution des salaires doit être modérée si nous voulons assurer la compétitivité de notre économie.

Nous n'ignorons pas non plus que les prévisions pour 1979 — vous l'avez rappelé, monsieur le ministre — font apparaître une évolution plus rapide de la recette TVA que de la masse salariale.

Mais doit-on considérer que l'inversion relative des rapports est désormais une certitude et pas seulement une conséquence conjoncturelle de la situation économique récente, actuelle et prochaine ? Aucune analyse prospective sérieuse ne permet d'apporter sur ce point une réponse solide.

La seule garantie, il faudrait donc la trouver, monsieur le ministre, dans votre propos et s'en contenter. Je ne vois pas, avez-vous dit, comment, si la référence devenait défavorable aux communes, une correction pourrait ne pas intervenir.

En fait, lorsque le Gouvernement entend répondre à l'attente unanime des communes de France de ressources nouvelles et évolutives en proposant l'indexation de la dotation globale de fonctionnement sur la TVA, ne commet-il pas une confusion avec la suggestion — clairement exprimée par le RPR, mais que je sais partagée — de mettre à la disposition des collectivités locales quelques points de TVA, ce qui est très différent ?

J'évoque ainsi le troisième risque, celui de l'insuffisance : « ... moyens financiers qui comprendront l'attribution de ressources nouvelles... », dit le Président de la République. Or, de ressources nouvelles : point.

Alors même que les impôts locaux ont augmenté sensiblement plus vite que les impôts d'Etat au cours des dernières années, le prélèvement fiscal direct local passant de 32 p. 100 en 1973 à plus de 35 p. 100 en 1978 du prélèvement fiscal d'Etat ; alors que les collectivités locales participent pour plus de 50 p. 100 à l'effort d'investissement public de la nation et qu'elles contribuent tant à sa vie économique ; alors que les maires de France, à l'instar du comité directeur de leur association nationale, sont unanimes pour demander une « répartition plus équitable des ressources fiscales entre l'Etat et les collectivités locales », aucune ressource nouvelle n'est proposée pour conforter à la fois les finances et l'espérance de nos 36 400 communes.

Je sais bien que la clarté et la liberté appellent la responsabilité, notamment en matière de moyens financiers ; et qu'en vertu des responsabilités qu'ils sont et — je l'espère — seront de plus en plus conviés à exercer, les élus locaux devront se donner les moyens de leur politique.

Mais le retard est tel — les chiffres le prouvent — et l'espoir est si grand que l'Etat ne peut pas ne pas envisager un transfert raisonnable que tout justifie, et qui ne peut être conçu qu'à partir d'un impôt d'Etat lié à l'activité économique du pays, c'est-à-dire la TVA ou l'impôt sur le revenu.

Et puis, surtout, pensez-vous, messieurs les ministres, en votre âme et conscience, qu'il soit possible d'amorcer le jeu de la solidarité que vous voulez et que nous voulons sans envisager un effort minimum de l'Etat ?

Pensez-vous qu'il soit possible de soulager les communes les plus démunies en se contentant de prendre l'appoint dans la seule poche de celles qui le sont apparemment moins ?

Convenez-en : l'opération strictement « blanche » pour l'Etat n'est pas possible.

Ainsi se manifeste le quatrième risque : celui du doute, le plus lourd de tous.

Le Gouvernement a voulu amorcer la pompe de la confiance. Faites, messieurs les ministres, qu'il ne la « grippe » pas, de façon définitive !

Au moment où doit s'engager le grand débat parlementaire et national sur la réforme des collectivités locales qui doit être, dans le cadre de la dimension que lui assigne le Président de la République, une véritable réforme de la société française, la confiance — notamment celle de ce demi-million d'élus locaux bénévoles au service de la nation — est la pierre angulaire de tout l'édifice.

Selon que la confiance existera ou non, la réforme sera ou ne sera pas.

Pour notre part, nous voulons y croire tant nous sommes convaincus — le groupe et le mouvement RPR — qu'elle conditionne fondamentalement l'avenir de notre démocratie en l'étayant sur ses bases locales et quotidiennes.

Mais cette grande réforme ne peut pas — ne doit pas — s'engager à partir des deux textes fiscaux en leur forme actuelle.

Ceux-ci apparaissent aux yeux de tous comme trop partiels, trop précipités, trop approximatifs et trop aléatoires pour ne pas être considérés, par les plus critiques, comme deux « réformes fiscales » de plus.

Messieurs les ministres, je vous en prie, l'enjeu est trop important : ne recherchez pas, sur ces textes, une victoire à la Pyrrhus. C'est la confiance qu'il vous faut gagner.

Pour pallier tous ces risques, pour appeler la confiance, quelle voie choisir ?

Au nom de la logique, notre groupe aurait vivement souhaité que la discussion des textes fiscaux soit liée à la discussion du projet de loi cadre.

M. Etienne Dailly. Vous n'êtes pas les seuls à le souhaiter.

M. Michel Giraud. Il s'agit bien de définir les moyens financiers des collectivités locales — tous les moyens et pas seulement ceux qui résultent de la fiscalité locale — lorsque les compétences auront été clairement définies et réparties.

Mais ce souhait de report — je dis bien de report et non pas de renvoi — partagé au sein des groupes de votre majorité, n'a pas été exaucé.

A défaut, et bien que sa volonté de réforme soit forte, notre groupe sera contraint, sur ces deux textes, de choisir la voie de la prudence.

La prudence, en matière de fiscalité locale directe, c'est notamment l'application du vote direct des taux à partir du moment où les bases d'impositions seront harmonisées et connues, c'est-à-dire à partir de 1981 pour les communes, en acceptant toutefois 1980 pour les départements ; c'est la réserve de la péréquation intercommunale de la taxe professionnelle qui est proposée, dont les effets se cumulent, pour certaines communes, avec la péréquation partielle de la dotation globale de fonctionnement ; c'est le plafonnement, à 8 p. 100 de la valeur ajoutée, des cotisations de la taxe professionnelle des entreprises ; c'est le maintien du caractère facultatif des abattements à la base touchant la taxe d'habitation, ce qui ne signifie pas que ceux-ci ne puissent pas être élargis. Ces dispositions ont été retenues par nos deux commissions. Notre groupe est également disposé à voter les amendements de la commission des finances proposant le paiement fractionné de la taxe d'habitation et son éventuelle exemption pour les associations culturelles et sportives à but non lucratif.

La prudence en matière de dotation globale de fonctionnement, c'est la prise en compte pour 1979 du rapport proposé par le Gouvernement entre la dotation forfaitaire et la dotation de péréquation et, avez-vous ajouté, monsieur le ministre, « cela nous semble une bonne référence » ; c'est la limitation à la seule année 1979 de l'expérience proposée qui doit être considérée comme une simulation grandeur nature sur un an ; c'est la garantie, pour toutes les communes de France sans exception, de ne pas recevoir, au titre de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation, une somme inférieure au montant total des recettes perçues pour l'exercice 1978 majoré de 5 p. 100.

Reste, concernant la dotation globale de fonctionnement, le problème particulier de la région d'Ile-de-France. L'article 8, tel qu'il est présenté par le Gouvernement, est, aux yeux de tous les parlementaires et de tous les élus de Paris et de la région d'Ile-de-France, rigoureusement inacceptable...

M. Etienne Dailly. C'est exact !

M. Michel Giraud. ... inacceptable dans la mesure où les modalités particulières de péréquation instituées par la loi du 10 juillet 1964 se superposent au dispositif de répartition nationale, un certain nombre de communes se verraient infliger — immédiatement ou à terme, en fonction de l'évolution relative des deux dotations — des écarts intolérables.

Au nom de mon groupe et, je crois pouvoir prendre cette liberté, au nom de la très grande majorité des élus d'Ile-de-France, je tiens à remercier le rapporteur de la commission des lois de l'initiative qu'il a bien voulu prendre de présenter, par voie d'amendement, une rédaction de substitution à celle de l'article 8. Je tiens également, messieurs les ministres, à remercier le Gouvernement d'avoir bien voulu, par votre intermédiaire, exprimer son accord sur cette rédaction.

Ainsi, mes chers collègues, se manifestera — à contrecœur — la prudence de notre groupe.

A contrecœur car, en fait, limiter *grosso modo* notre prise de position à un engagement en faveur du vote direct des taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle à dater de 1981, à l'acceptation du cumul du VRTS avec les versements représentatifs de l'impôt sur les spectacles et la très modique participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général des communes, et surtout à la demande expresse de simulations « précises et très complètes sur divers points du territoire », ne justifiait ni tant de précipitation, ni un si long débat ; mais cela justifiait, en revanche, que la discussion des dispositions fiscales soit liée à la discussion des dispositions structurelles et fonctionnelles que doit comprendre la loi cadre.

A contrecœur surtout, tant mes amis et moi-même apprécions l'esprit qui, messieurs les ministres, a inspiré certaines de vos orientations, sans que nous puissions, pour autant, approuver la traduction que vous nous en offrez.

Oui ! La réforme appelle la clarté. Et, à cet égard, à défaut d'une refonte plus imaginative et plus heureuse de la fiscalité, le vote direct des taux des impôts locaux est probablement souhaitable : mais il est inapplicable à partir de 1979.

Oui ! La réforme appelle la liberté. Et les conseils généraux et municipaux doivent pouvoir faire évoluer, à leur gré, leurs recettes fiscales, mais à condition d'être à même d'apprécier, sans risques d'erreur ou d'approximation, les conséquences de leurs choix.

Oui ! La réforme appelle la responsabilité. Et les collectivités locales ne doivent surtout pas attendre toute la manne de l'Etat, acceptant ainsi le rôle d'« assistés permanents » dans un régime qui ne serait rapidement plus celui d'une démocratie : encore faut-il que, préalablement, chacun sache clairement qui fait quoi et que les moyens financiers soient conçus en fonction des besoins qu'exigent les compétences à exprimer.

Oui ! La réforme appelle plus de justice et plus de solidarité. Justice et solidarité supposent effectivement des garanties pour les plus démunies, collectivités ou familles : compensations, partage, péréquation, mais pas au seul prix de l'appauvrissement progressif des communes qui participent le plus au rayonnement économique et culturel de notre pays.

Clarté, liberté, responsabilité, justice, solidarité, telles doivent être les caractéristiques de la réforme des collectivités locales, si l'on veut que celle-ci soit une des très grandes réformes de cette fin de siècle, qui honorera le président qui l'inspire, le Gouvernement qui la propose, le Parlement qui la vote.

Nous aurions vivement souhaité que cette grande réforme, destinée à garantir à la France et aux Français la grande chance de leurs libertés, commence par son commencement logique.

Acceptez, messieurs les ministres, que je vous dise que si, aux yeux du Gouvernement, notre débat d'aujourd'hui peut ou doit constituer ce commencement, il importe essentiellement qu'il conduise à la confiance et non pas au doute.

La démocratie locale — fondement de la démocratie tout court — vaut beaucoup plus que le temps de quelques discours.

Elle mérite de se payer le prix d'un profond consensus entre le Gouvernement et le Parlement, pour le moins entre le Gouvernement et sa majorité, même si ce profond consensus exige la remise en cause d'un souhait, la révision d'une option, voire d'une certitude.

En tout cas, la condition première de la participation de notre groupe à ce consensus, que nous appelons de toute notre volonté, sera la prise en compte des propositions et amendements de prudence que j'ai énoncés et qui constituent la base fondamentale de notre accord, en même temps que la justification minimale de notre vote. (*Applaudissements sur les travées du rassemblement pour la République, à droite et sur quelques travées au centre.*)

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

M. Camille Vallin. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, voilà de longues années que les élus locaux réclament une réforme fondamentale des collectivités locales, des libertés réelles étendues et des moyens financiers appropriés.

Les projets dont nous débattons aujourd'hui vont cruellement les décevoir, car ils n'apportent aucune solution à la crise que connaissent les communes. Ce n'était vraiment pas la peine de faire tout ce tapage autour du questionnaire adressé aux maires pour aboutir à des projets qui ne régleront aucune des difficultés communales.

Vous les savez pourtant, il n'est pas d'autre solution à la crise des communes que de prendre de l'argent dans le budget de l'Etat pour le transférer dans ceux des collectivités. Or vous rejetez cette solution. Vos projets n'apportent pas la moindre ressource supplémentaire aux communes et vous n'avez pas l'intention de leur en apporter plus demain. Bien au contraire, la loi de finances pour 1979, en dépit de la manipulation des chiffres, se traduit par une réduction en valeur absolue et plus encore en francs constants des subventions d'équipement attribuées aux collectivités locales.

Le fait au surplus de soumettre au Parlement un projet sur la fiscalité locale et un autre relatif aux ressources avant même le dépôt du projet de loi cadre sur le développement des responsabilités locales est pour les élus un sujet supplémentaire d'inquiétudes quant aux charges nouvelles à venir.

Vous justifiez votre refus par les difficultés de l'Etat, par la crise ; il ne faut pas que les communes réclament toujours l'aide de l'Etat. C'est ce qu'ont affirmé, entre autres, M. le Premier ministre et M. le ministre de l'intérieur. Les élus locaux ont pourtant le sentiment de ne pas recevoir beaucoup d'aides de l'Etat. Les collectivités locales financent les deux tiers du coût des équipements collectifs.

Les subventions de l'Etat aux communes ont diminué, ces dernières années, dans des proportions telles que, tenant compte de la T. V. A. récupérée, ce n'est plus l'Etat qui subventionne les communes, mais les communes qui subventionnent l'Etat. C'est le monde à l'envers !

C'est la première fois dans notre histoire qu'un tel phénomène se produit et les élus locaux sont en droit de se tourner vers le Gouvernement pour lui dire : Quand cesserez-vous de piller les communes, quand cesserez-vous de les prendre pour des vaches à lait ?

M. Marcel Gargar. Très bien !

M. Camille Vallin. Pourtant, ce que demandent les élus locaux n'a rien de démagogique ni d'exagéré. Ils réclament des moyens financiers correspondant aux charges que les communes doivent assumer. Autrement dit, ils demandent tout simplement que, sur les ressources publiques — c'est-à-dire sur les impôts directs et indirects payés par les Français — une part suffisante leur soit attribuée.

Pour justifier son refus et le fait que ce sont les collectivités locales qui supportent le poids essentiel des équipements collectifs, le Gouvernement invoque souvent les charges de fonctionnement que doit supporter l'Etat et ce qu'il appelle les transferts sociaux. Mais il reste étonnamment discret sur d'autres transferts — énormes, ceux-là — de fonds publics au profit des sociétés multinationales sous les formes les plus diverses, transferts estimés à 7 000 ou 8 000 milliards de centimes chaque année, près de deux fois le montant du VRTS. Nous avons la faiblesse de penser que cet argent serait mieux utilisé à créer des emplois en France et à améliorer la qualité de la vie, en en consacrant une partie tout au moins à développer les équipements collectifs, plutôt qu'à casser des usines et à en construire d'autres à l'étranger.

M. Marcel Gargar. Très bien !

M. Camille Vallin. Mais le Gouvernement pense autrement. Voilà pourquoi les collectivités locales sont appelées, en matière d'équipements sociaux, de santé, sportifs, culturels et autres, à suppléer à la carence de l'Etat. Voilà pourquoi les communes sont obligées de renoncer à des équipements pourtant bien nécessaires, car leur endettement atteint un degré inquiétant et les impôts locaux, souvent à la limite du supportable, grèvent lourdement le pouvoir d'achat des salariés.

Dans une telle situation, les maires et les élus locaux ressentent comme une injure inacceptable les propos du Premier ministre, comme ceux du ministre de l'intérieur et du secrétaire d'Etat aux collectivités locales, affirmant que l'heure de la rigueur a sonné pour la gestion des communes. Croyez-moi, messieurs les ministres, ces dizaines de milliers d'élus locaux qui travaillent bénévolement, qui tirent le diable par la queue depuis tant d'années n'ont guère apprécié cette recommandation superflue et imméritée.

Quand il parle de rigueur dans la gestion, le Gouvernement se trompe certainement d'adresse. Ce n'est pas chez les élus locaux qu'il faut chercher les responsables des gaspillages, du gâchis, comme ceux de la Villette, du trou des Halles ou des usines construites avec des fonds publics et que l'on veut démolir avant même qu'elles aient fonctionné.

Ces quelques remarques étant faites, je voudrais aborder l'examen du projet de loi aménageant la fiscalité directe locale, laissant à mon ami Paul Jargot le soin d'intervenir sur la dotation globale de fonctionnement.

En prenant connaissance de ce projet, on ne peut guère en tirer la conclusion que l'imagination est au pouvoir. Vous vous bornez, en effet, à « rafistoler », et très mal au surplus, les « quatre vieilles » dont l'origine remonte à près de deux siècles.

Puis-je me permettre de vous rappeler, messieurs les ministres, que lorsque les « quatre vieilles » furent supprimées en tant qu'impôts d'Etat, en 1917, parce qu'elles étaient déjà jugées anachroniques et insuffisamment liées à l'activité économique, des parlementaires avaient fait observer au ministre des finances d'alors que si ces impôts n'étaient pas bons pour l'Etat, ils n'étaient pas meilleurs pour les communes. Et le ministre avait répondu : « Vous avez raison mais, l'an prochain — c'est-à-dire en 1918 — ces impôts disparaîtront aussi pour les communes. » (*Sourires sur les travées communistes.*)

Soixante et un ans ont passé et nous attendons toujours et nous attendrons encore les impôts évolutifs liés à l'activité économique, dont les communes ont infiniment plus besoin encore aujourd'hui — on en conviendra — qu'il y a soixante et un ans.

Ces impôts, vous nous les aviez pourtant promis et vous vous contentez de farder les « quatre vieilles » pour tenter de leur restituer un air de jeunesse. Il est vrai, comme le disait le duc d'Elbeuf cher à Jacques Brel, que « c'est avec du vieux qu'on fait du neuf » ! Mais vos aménagements n'enlèvent rien au fait que ces impôts sont anachroniques, inadaptés, foncièrement

injustes, notamment la taxe d'habitation. On ne répétera jamais assez que fonder un impôt sur l'habitat, sans tenir compte des ressources des contribuables, est une absurdité et une source d'injustices graves.

M. Jacques Eberhard. Très bien !

M. Camille Vallin. En 1970, lors d'une première étape de réformes, vous aviez fait décider la refonte des bases d'imposition de cet impôt, le loyer matriciel de la cote mobilière devenant la valeur locative de la taxe d'habitation.

A l'époque, le Gouvernement avait expliqué qu'il s'agissait d'établir des bases plus justes, plus équitables, condition nécessaire, disait-il, pour que l'on puisse demander plus à cet impôt. Or la réforme des bases d'imposition s'est achevée cette année, en 1978. On peut donc juger des résultats. Le moins que l'on puisse dire est qu'ils ne sont pas brillants ; on peut même affirmer qu'ils sont désastreux.

Pour montrer à quelle aberration cette réforme a abouti, je voudrais citer un exemple pris dans ma commune. C'est celui d'une famille comprenant deux enfants, dont un à charge. Le père et la mère travaillent ; leurs ressources s'élèvent à environ 7 000 francs par mois ; elle habite, en location, un logement très modeste. Montant de la taxe d'habitation : 60 francs, 6 000 centimes.

Voici une autre famille : deux enfants à charge ; le père et la mère travaillent ; leurs ressources sont un peu inférieures à celles de la famille précédente, environ 6 000 francs, elle habite une maison individuelle construite en plusieurs années par le mari, qui est maçon, en se privant de vacances, de sorties, de dimanches et de loisirs. Montant de la taxe d'habitation : 3 200 francs, 320 000 centimes. Ainsi, tout en gagnant moins que le précédent, ce contribuable paie cinquante fois plus d'impôts.

J'ajoute que toutes les réclamations adressées au service des contributions n'ont pas abouti. Vous me direz peut-être que ce cas est extrême. Non, car je pourrais vous en citer des dizaines d'autres semblables.

Vous me direz encore que les bases d'imposition sont mal établies. Sûrement, mais elles ont été fixées par les services d'Etat intéressés, sur instructions et consignés du ministère et en dépit du refus de la commission communale des impôts directs.

Croyez-vous, messieurs les ministres, que le projet que vous nous soumettez aujourd'hui va corriger ces injustices ? Non, il va au contraire les aggraver, les porter à un degré supérieur et leur donner une dimension telle que si votre projet n'était pas repoussé, il aboutirait inévitablement — et je pése mes mots — au refus de payer l'impôt pour cause de totale impossibilité.

J'en viens au vote direct des impôts. Il s'agit là d'une mystification. Prétendre, comme les grands moyens d'information ne cessent de le proclamer, que vous allez donner aux élus locaux la liberté de choisir eux-mêmes entre les différents impôts est un mensonge.

M. Marcel Gargar. C'est une duperie !

M. Camille Vallin. Nous, communistes, sommes résolument pour la liberté donnée aux élus locaux de fixer eux-mêmes le montant du taux des impôts. C'est une responsabilité que nous réclamons. Elus du suffrage universel, nous entendons assumer nos responsabilités. Mais ce n'est pas cette faculté que vous allez leur donner. D'abord, les communes ne sont pas maîtresses de leurs dépenses. C'est vous qui leur imposez des contingents d'aide sociale ruineux, des charges d'enseignement sans cesse accrues, la réduction massive, quand ce n'est pas la suppression, des subventions. C'est vous qui organisez le transfert systématique des charges qui incombent au budget de l'Etat sur le budget des collectivités. La seule liberté que vous entendez laisser aux élus locaux, c'est de supporter l'impopularité de l'augmentation des impôts que votre politique aura provoquée. Et M. Barre pourra toujours se flatter de ne pas augmenter les impôts ; ce sont les maires qui seront chargés de cette désagréable besogne.

Au surplus, la liberté que vous donnez aux élus est singulièrement restrictive puisque, si on leur accorde le droit de voter librement et sans plafond le taux de la taxe d'habitation, du foncier bâti et non bâti, en revanche, pour la taxe professionnelle, il n'en est pas de même puisque son taux sera lié aux trois autres.

Pour les communes dont le projet bloquait le taux de la taxe professionnelle à 20 p. 100, cela aurait été pire. En quatre ans, la taxe d'habitation dans ces communes aurait, dans certains cas, quadruplé.

Nous avons enregistré avec soulagement, monsieur le ministre, votre déclaration de ce matin abandonnant ce blocage qui aurait concerné entre un quart et un tiers des communes de France. Nous nous en réjouissons, mais la question que nous posons est la suivante : comment avez-vous pu inscrire une telle disposition dans votre projet de loi, alors que nous n'avons

cessé de vous alerter sur son caractère exorbitant et monstrueux, puisque vous condamnerez de 8 000 à 10 000 conseils municipaux à ne plus pouvoir disposer que de trois taxes, la quatrième, la taxe professionnelle, étant bloquée ? Sans doute parce que vous étiez plus préoccupé de préserver les redevables de la taxe professionnelle que ceux de la taxe d'habitation.

En vérité, tout votre système est conçu pour protéger les redevables de la taxe professionnelle et leur consentir des allègements qui seront supportés par les assujettis aux trois autres taxes. Le blocage à 20 p. 100 dont j'ai parlé aurait constitué un cadeau royal pour quelques grandes sociétés. De même, les dispositions établissant un écrêtement priveraient de ressources importantes de nombreuses communes, qui risqueraient d'être doublement pénalisées avec la nouvelle répartition du VRTS. Vous obligeriez les conseils municipaux de ces communes à augmenter leurs impôts dans des proportions infiniment supérieures aux augmentations arrêtées dans les autres communes.

Pour les redevables de la taxe professionnelle, ce ne serait pas très sensible, puisque les taux dans les communes à fort potentiel fiscal sont faibles. En revanche, pour la taxe d'habitation et le foncier, qui atteignent déjà des sommes très élevées, ce serait une nouvelle escalade.

D'autres dispositions de ce projet sont inacceptables, par exemple celles qui établissent une distorsion entre les bases des différents impôts.

Pour la taxe professionnelle, on retiendrait les évaluations de l'avant-dernière année. Pour les trois autres taxes, on tiendrait compte des évaluations de l'année en cours. Comme le taux d'augmentation de la taxe professionnelle ne pourra dépasser celui des autres taxes, on arriverait, par ce biais, à réduire la part de la taxe professionnelle et à aggraver le poids des trois autres taxes.

Je voudrais souligner à ce propos le caractère mystificateur des dispositions qui prévoient que, chaque année, la loi de finances majorera forfaitairement les bases d'imposition de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières.

Les maires réclament un impôt évolutif ? Qu'à cela ne tienne, on majorera artificiellement les bases de ces trois taxes et, ainsi, l'impôt évoluera. Croyez-vous, monsieur le ministre, que ce « gadget » pourra passer pour une réforme sérieuse ?

La vérité, c'est que toutes ces mesures ne poursuivent qu'un objectif : transférer une partie du produit de la taxe professionnelle sur les trois autres impôts locaux. Cela répond sans doute aux exigences du grand patronat, mais pas à l'intérêt des communes.

Un tel transfert est non seulement socialement condamnable, mais également irréalisable. C'est une vue de l'esprit de penser autrement. Si le Gouvernement ne s'en rend pas compte, c'est qu'il est totalement coupé des réalités communales, et s'il persiste dans son projet, il peut s'attendre à de graves mécomptes.

Je dirai maintenant quelques mots de la taxe d'habitation pour souligner combien l'allègement que vous proposez pour les non-assujettis à l'impôt sur le revenu est un leurre. En limitant les abattements aux contribuables dont la valeur locative est inférieure à la moyenne communale, vous écarterez de tout allègement éventuel les locataires d'HLM.

A ce propos, ne pensez-vous pas, messieurs les ministres, qu'il serait temps de prendre des mesures pour que les valeurs locatives des HLM soient révisées en baisse ? En effet, elles ont été fixées abusivement comme s'il s'agissait d'appartements du secteur libre, alors que ces logements ont été l'objet de prêts bonifiés et que leur caractère social est évident. Il est inadmissible que les locataires d'HLM, qui sont, en règle générale, des salariés de conditions modeste, soient surimposés au titre de la taxe d'habitation.

Par ailleurs, les mesures d'allègement au bénéfice des non-assujettis à l'impôt sur le revenu ne peuvent se concevoir que par un système de compensation par l'Etat.

Imaginons une commune — il y en a — où les ressources de la majorité de la population sont modestes et où beaucoup de ménages ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu. Ce sont les autres contribuables qui seraient obligés de supporter les allègements consentis. Ils subiraient ainsi des hausses injustifiées et difficiles à supporter.

Messieurs les ministres, votre projet d'aménagement de la fiscalité locale est mauvais. Loin de corriger les injustices actuelles des impôts locaux, il ne ferait que les porter à un niveau supérieur. S'il était voté, il créerait, pour les communes, des difficultés comme elles n'en ont encore jamais connues. Votre projet est inacceptable et nous le rejetons.

A ce projet, les communistes opposent des solutions constructives qui répondent, selon nous, aux besoins des collectivités locales.

Déjà, en juin dernier, nous avions proposé des mesures immédiates, que je veux rappeler, afin de soulager la situation des communes et de leur apporter les moyens financiers importants dont elles ont besoin d'urgence.

Cela représenterait, pour 1979, 12 milliards supplémentaires, y compris les 6 milliards de remboursement de la TVA, qui représentent — soit disant en passant — un sixième seulement de ce qui est généreusement accordé aux sociétés multinationales. Malheureusement, la loi de finances pour 1979, dont il va résulter une réduction des subventions d'équipement aux communes, ne va pas tout à fait dans ce sens.

Allant plus loin, le groupe communiste a déposé deux propositions de loi dont je voudrais vous résumer, en quelques mots, les dispositions essentielles et l'esprit.

Le premier texte porte sur les libertés et les pouvoirs nouveaux des communes et des départements; le second sur la réforme de leur financement. Il s'agit de projets novateurs, applicables en six ou sept ans, mais qui s'inscrivent dans une vision d'avenir.

En premier lieu, nous voulons que la commune devienne un véritable pouvoir local, disposant de libertés, de prérogatives étendues, assumant à son niveau une partie de la souveraineté populaire.

Nous partons de l'idée que les 36 000 communes françaises constituent un acquis démocratique d'une extraordinaire richesse, produit d'une longue histoire, un acquis auquel les gens sont attachés, de telle sorte que la commune est, par excellence, le lieu de la « motivation civique ».

Cet acquis doit être non seulement préservé, mais également enrichi dans le cadre d'une réelle décentralisation. Nous refusons de considérer que tout pouvoir est forcément délégué du niveau national. Nous considérons, au contraire, que toutes les assemblées élues au suffrage universel participent de la souveraineté populaire, chacune à son niveau et pour son territoire. Il appartient à la loi nationale de déterminer les compétences de chacun, et chacun les exerce à partir de la légitimité que lui confère le suffrage des citoyens.

Dans cet esprit, nous proposons que dans tous les domaines relevant de sa compétence, la commune reste maîtresse de ses décisions; rien ne doit lui être imposé, y compris dans le cadre de la nécessaire coopération intercommunale; dans ces domaines, la planification que nous envisageons pour l'avenir sera elle-même souple et incitative.

Dans le même esprit, nous proposons que les départements disposent de leur propre exécutif, ce qui entraîne la suppression des préfets. (M. le ministre du budget sourit.)

Aux deux niveaux, tous les contrôles *a priori* et les complications administratives doivent être supprimés et remplacés par de simples contrôles de légalité *a posteriori*.

En second lieu, il faut transférer à la commune des moyens financiers nouveaux.

Des compétences sans moyens seraient des compétences fictives. Il faut donc assurer aux communes les moyens correspondant aux pouvoirs accrus que nous leur définissons. C'est l'objet de notre proposition de loi.

Nous nous sommes inspirés, pour l'élaborer, de l'idée que la charge fiscale globale pesant sur la population laborieuse à l'échelle du pays ne doit pas s'alourdir. Au surplus, les familles modestes doivent voir alléger un impôt local qui est, à l'heure actuelle, profondément injuste.

Nous proposons un nouveau partage des ressources fiscales entre l'Etat et les collectivités locales : deux-tiers pour l'Etat et les régions; un tiers pour les communes et le département, qui verraient ainsi leur part augmenter de 50 p. 100. Ce rééquilibrage s'opérerait non pas sous la seule forme de subventions qui présenteraient le risque de créer un nouvel étatisme, mais en transférant, pour une part, les pouvoirs fiscaux eux-mêmes, de telle sorte que l'argent entre directement dans les caisses des communes.

De plus, un système de péréquation serait créé sous la forme de subventions d'Etat compensant les inégalités des ressources et des besoins.

En frappant les profits et les grosses fortunes, nous proposons parallèlement une réforme immédiate de la taxe d'habitation pour aller rapidement vers sa suppression. Ce serait un pas important vers la justice fiscale.

En dernier lieu, tout ce que je viens de dire montre que nous intégrons ces propositions concernant les collectivités locales dans notre conception de l'avenir de la France, du socialisme pour la France, un socialisme dans la liberté, un socialisme auto-gestionnaire.

Nous croyons apporter ainsi une nouvelle contribution, avec ce projet qui exprime une nouvelle vision de la commune, une avancée vers la démocratie moderne que nous voulons.

Telles sont les conceptions des communistes pour permettre le développement de la démocratie locale et l'épanouissement de nos communes. Nous les versons dans le débat démocratique en constatant combien les projets de loi du Gouvernement tournent le dos à ces objectifs de décentralisation et de démo-

cratisation et n'apportent aucune solution, même partielle, de la crise des collectivités locales. C'est pourquoi, ils ne sauraient recueillir notre assentiment.

Mes chers collègues, vous savez combien les élus locaux ont, aujourd'hui, les yeux fixés sur le Sénat. Ils espèrent — nous n'avons pas le droit de les décevoir — que seront surtout écartées les dispositions les plus dangereuses de ces projets qui risqueraient d'aggraver la crise des collectivités locales et d'écraser sous des charges nouvelles les contribuables les plus modestes.

Il n'est pas possible que nous ne répondions pas à l'appel angoissé des communes de France, qui ont besoin d'une autre réforme qui leur apportera la liberté et la possibilité de l'exercer ainsi que des moyens, c'est-à-dire des moyens financiers suffisants sans lesquels il ne saurait y avoir de liberté communale réelle. (Applaudissements sur les travées communistes ainsi que sur plusieurs travées socialistes.)

M. le président. La parole est à Mme Brigitte Gros.

Mme Brigitte Gros. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, en définissant le but et la portée de la réforme des collectivités locales, le Président de la République, voilà quelques mois, l'avait ainsi définie : « Il s'agit de parvenir à un véritable changement de nature dans les rapports respectifs de l'Etat, des collectivités locales et du citoyen. »

En précurseur des grandes mutations de notre époque, il avait ainsi tracé l'objectif à atteindre, la voie à suivre, le changement de cap qui s'imposait à la France.

Il s'agissait bien, dans son esprit, d'adapter les structures périmées et vieillottes de la France aux bouleversements économiques de notre temps à l'heure de la construction européenne.

Il s'agissait de définir une organisation différente de notre société, d'inspirer un nouveau « modèle français » qui doit conduire à un allègement spectaculaire de l'appareil de l'Etat pour entraîner la « renaissance » des responsabilités de collectivités décentralisées.

Dans le passé, notre pays était directement concerné par la guerre militaire, puis par la guerre coloniale; la centralisation autoritaire s'imposait. Mais, aujourd'hui, la tradition monarchique se présente comme un « antiremède » aux problèmes de notre temps. La France, il est vrai, est engagée de nouveau — et depuis 1973 — dans une guerre, mais il s'agit d'une guerre d'un nouveau type : la guerre économique.

Or ce combat-là exige la mise en place d'une organisation décentralisée de la société par la diffusion de responsabilités à tous les niveaux, organisation fondée sur la responsabilité du citoyen, sur la confiance en lui, sur sa capacité de comprendre et d'agir.

Nous devons agir d'autant plus fort que nous avons, en la matière, un retard considérable. « La France, terre de tradition étatique », disait Shonfield; la formule est toujours d'actualité.

Les textes financiers que le Gouvernement soumet aujourd'hui au Sénat et le projet de loi cadre dont M. le ministre de l'intérieur a rappelé ce matin les grandes lignes sont-ils susceptibles de répondre aux objectifs que traçait le Président de la République? Notre réponse, messieurs les ministres, sera dubitative. Cela ne vous étonnera pas.

Votre réforme, nous la reconnaissons, est pavée de bonnes intentions, mais elle nous semble encore trop timide, trop restrictive, trop prudente et, finalement, trop partielle.

Les remèdes que vous nous avez proposés jusqu'à présent pour guérir le « mal français » qu'Alain Peyrefitte a si bien dénoncé nous paraissent encore bien insuffisants.

Pour réformer l'Etat par la mise en place d'une authentique décentralisation à partir d'une clarification du rôle et des responsabilités de la région, du département, de la commune, messieurs les ministres, il faut réformer votre propre réforme.

Pourquoi? Parce que le pouvoir économique régional est de plus en plus contesté par les élus régionaux eux-mêmes, parce que le pouvoir départemental continue à rester soumis étroitement aux contraintes étatiques, enfin, parce que le pouvoir communal est entravé par des problèmes financiers de plus en plus insurmontables que vos textes ne parviendront pas à résoudre s'ils ne sont pas profondément remaniés.

Deux réformes pourtant essentielles à une authentique décentralisation ne figurent pas dans vos projets, messieurs les ministres.

La première réforme, c'est celle de la région. Vous ne l'évoquez pas et, pourtant, nous savons bien que pour lutter contre la « marée noire du chômage » il faut réformer le pouvoir économique régional.

N'estimez-vous pas, avec nous, qu'une nouvelle solidarité entre les régions, les départements et les communes doit être mise en place rapidement pour faire face à la crise économique?

Un sondage bien significatif, qui doit nous faire réfléchir, paru dans *Vie publique*, en juin 1977, fait ressortir que, pour 63 p. 100 des maires — je dis bien 63 p. 100 — la question la plus importante qui se pose dans leur région est celle de l'emploi.

C'est pourquoi notre collègue, M. Marcel Lucotte, vient de proposer d'adapter le pouvoir économique régional à sa nouvelle mission : venir au secours de l'emploi. Le rapporteur de la proposition de loi Lucotte, notre collègue, M. Michel Giraud, dans un rapport qui va au fond des choses, demande que la région, plus proche des réalités économiques que l'Etat, et mieux à même de les appréhender par sa dimension que le département et la commune, devienne l'instance responsable de toutes les initiatives en faveur de l'emploi.

D'autres membres de notre assemblée, également présidents de conseils régionaux, le président Jozeau-Marigné, le président Edgar Tailhades, le président Michel Giraud, ont pris des initiatives concordantes destinées à adapter les textes à la réalité, en ayant à l'esprit l'obsession de l'avenir, obsession qui doit désormais guider, comme l'a dit M. Valéry Giscard d'Estaing, nos réflexions et nos décisions.

Messieurs les ministres, le Gouvernement s'honorerait en complétant sa loi-cadre par un texte additionnel qui reprendrait, pour l'essentiel, les propositions de notre collègue, M. Lucotte, sur l'emploi et la région.

Il le peut, il en a le temps. En effet, on vous a beaucoup reproché, messieurs les ministres, de ne pas avoir déposé la loi-cadre avant les textes financiers. Mais beaucoup de critiques tomberaient si, justement, vous profitiez de ce retard pour adapter le rôle de la région en fonction du problème de l'emploi.

La deuxième réforme qui ne figure pas dans vos propositions est celle qui entraînerait un changement de nature dans les rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales pour en modifier la psychologie de subordination.

Que constatons-nous ? En fait, les rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales restent globalement les mêmes. Les ressources des communes et des départements ne seront pas augmentées par vos propositions. Il s'agit, en réalité, d'une « opération blanche ». Les ressources des collectivités locales continueront à représenter 20 p. 100 de celles de l'Etat, en y incluant, bien entendu, la dotation globale de fonctionnement.

Or, nous espérons autre chose, nous espérons mieux. Nous souhaitons voir le Gouvernement proposer que les ressources des collectivités locales atteignent progressivement, dans quelques années, au moins 30 p. 100 des recettes de l'Etat, c'est-à-dire, messieurs les ministres, beaucoup moins, finalement, que ce qu'elles représentent en République fédérale d'Allemagne — 63,15 p. 100 des recettes de l'Etat — ou en Grande-Bretagne : 33 p. 100. Quelle différence de nature entre la France et ses deux grands voisins européens en matière de décentralisation !

Cependant, messieurs les ministres, je ne serai pas seulement critique et je reconnais bien volontiers que vos textes financiers traduisent un effort vers plus de justice, plus de clarté, plus de responsabilité.

La commission des finances et ses deux rapporteurs, MM. Jean-Pierre Fourcade et Joseph Raybaud, la commission des lois et son rapporteur, M. Lionel de Tinguy, demandent un sursis pour l'application de vos textes. Ils souhaitent que le Parlement soit informé, dès l'automne 1980, des incidences précises du nouveau dispositif, et ils ont raison.

On peut toujours « réformer une réforme » pour l'adapter aux réalités. Mais il ne faudrait pas que ces projets financiers et leur but soient « occultés » par les conditions mêmes qui entourent leur présentation au Parlement.

D'abord, il faut plus de justice dans la répartition entre les communes de la taxe professionnelle et de la dotation globale de fonctionnement.

Cette justice, même les communes les plus riches la souhaitent par esprit de solidarité avec les plus pauvres. Mais elle ne peut être établie que progressivement et non de façon brutale, comme le Gouvernement l'a proposé.

Ce n'est pas du jour au lendemain que l'on peut bouleverser les budgets communaux, les amputer de 20 p. 100 de leurs ressources, et les mettre dans une situation de « cessation de paiement ». Ces communes riches ont crié. Peut-on le leur reprocher ?

La grande difficulté qu'ont rencontrée nos rapporteurs a été précisément l'absence de simulation. Ils n'ont pas pu savoir quelles seraient les conséquences, à court et à moyen terme, d'une répartition plus juste entre les communes riches et pauvres en matière de taxe professionnelle.

Finalement, et c'est regrettable, le Gouvernement nous invite à délibérer, en quelque sorte, dans le brouillard. Quand on s'y trouve plongé, et qu'il est épais, il vaut mieux s'arrêter sur le bord de la route plutôt que de se jeter dans le fossé. Mais comment avancer dans ces conditions ? C'est vraiment impossible.

C'est pourquoi certains de nos rapporteurs vont très loin : ils vont jusqu'à proposer la suppression totale du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. D'autres proposent une répartition timide de la dotation globale de fonctionnement. Cela ne devrait pas améliorer le problème financier des communes pauvres.

Le désir de nos rapporteurs était pourtant, c'est incontestable, d'établir plus de justice financière entre les communes. Mais personne n'a été capable de leur dire — et de nous dire — quelles étaient les conséquences, à terme, de la mise en œuvre des deux systèmes de péréquation sur les communes riches en taxe professionnelle. C'est pourquoi nous craignons que l'effort de justice, incontestable, ne débouche finalement sur l'injustice et continue à l'établir.

Rien n'est plus significatif qu'un exemple pour illustrer un principe. Je citerai, parce que je le connais bien, celui de ma propre commune, qui a 9 000 habitants, et celui d'une cité voisine de 10 000 habitants. Leur population est donc à peu près identique.

La taxe professionnelle, à Meulan, est de 122 francs par habitant et, dans la cité voisine, de 1 378 francs par habitant, pour une dotation de V. R. T. S. et une charge fiscale par habitant comparables.

Pourquoi ? Parce que ma commune ne bénéficie que d'un centre commercial alors que la cité voisine dispose, sur son territoire, d'une importante implantation industrielle employant 20 000 ouvriers. Ainsi, quand Meulan dispose de 10 francs de recettes au titre de la taxe professionnelle, la cité voisine, elle, reçoit 115 francs, soit 1 000 p. 100 de plus.

C'est ce type d'injustice qui nous préoccupe et qu'il faudrait parvenir à corriger progressivement. Il ne conviendrait pas, messieurs les ministres, de décevoir aujourd'hui l'espoir de justice entre Français qu'a suscité la péréquation de la taxe professionnelle.

L'amendement que nous présentons sur le maintien de cette péréquation devrait permettre tout à la fois de rassurer les communes riches sur l'équilibre de leur budget et de maintenir malgré tout, l'espérance des communes pauvres pour sortir de leur situation. Les communes riches pourraient ainsi récupérer leurs pertes de ressources et les communes pauvres pourraient profiter de la péréquation.

Le deuxième objectif de vos textes financiers vise à une plus juste répartition de la charge fiscale entre les contribuables des communes.

Pendant la durée du VII^e Plan, la fiscalité locale a augmenté tous les ans de 16 p. 100 alors que la fiscalité de l'Etat n'a crû que de 11 p. 100, les ressources des collectivités locales n'étant pas liées — maints orateurs l'ont dit cet après-midi — à l'activité économique comme celles de l'Etat. C'est pourquoi il est si important de mieux répartir entre contribuables le poids de l'impôt local. Cette plus juste répartition devrait se traduire par deux propositions, l'une dans le cadre des projets qui nous sont soumis, l'autre à plus long terme.

La première proposition consiste à élargir le principe de la liberté de fixation du taux de la taxe professionnelle pour les communes, là où ce taux est particulièrement faible, comme le proposent d'ailleurs nos deux commissions et, si j'ai bien compris, le Gouvernement. Ainsi, les élus pourront-ils mieux répartir l'impôt entre les différentes catégories d'assujettis.

La deuxième proposition, à plus long terme, concerne la taxe d'habitation dont la charge atteint désormais la cote d'alerte.

Les propositions d'abattement que nous soumet le Gouvernement amélioreront, c'est incontestable, la situation des personnes aux revenus les plus modestes mais le système proposé s'éloigne encore beaucoup de celui d'une taxe d'habitation modulée en fonction des revenus de chacun.

C'est pourquoi Jean-Pierre Fourcade a eu bien raison de dire qu'il faudra, à terme, que la taxe d'habitation soit remplacée par une part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui est facilement localisable. La taxe d'habitation a atteint sa cote d'alerte.

En troisième lieu, il faut tendre vers une clarification du système financier des collectivités locales. Durant ces dernières années, les conseils municipaux votant un produit global, il leur était impossible de connaître l'incidence de leur décision sur les feuilles jaunes de chaque contribuable. C'était une formule inique qui ne permettait pas aux élus d'assumer leurs responsabilités d'élus.

Mais, en 1981, lorsque l'actualisation des bases d'imposition sera incorporée dans les rôles, les élus, qui détermineront directement les taux, pourront appréhender, pour chaque contribution, les incidences de leurs décisions.

Cette nouvelle responsabilité qui leur est conférée, disent certains, n'inquiète-t-elle pas les élus ? Je ne le pense absolument pas. Ce qu'ils demandent, c'est que les services fiscaux

puissent leur fournir les éléments exacts et chiffrés d'appréciation pour chacune des quatre contributions directes avant la préparation de leur budget.

En dernier lieu, les élus locaux souhaitent que les impôts perçus au profit des communes et ceux perçus au profit des départements et des régions donnent lieu à des avis d'imposition distincts et étalés dans le temps.

Dans leur grande majorité, en effet, les contribuables n'opèrent pas de distinction, lorsqu'ils acquittent les impôts, entre les sommes destinées à la commune et les autres. Ils considèrent, en général que le conseil municipal est seul responsable du montant de la progression de l'impôt.

Pour conclure, messieurs les ministres, j'exprimerai deux souhaits. Le premier, c'est que les trois objectifs valables de vos projets financiers — plus de justice, plus de clarté, plus de responsabilité — soient maintenus dans la loi qui sortira des débats du Sénat et de l'Assemblée nationale.

Le deuxième, c'est que le contenu de la loi-cadre suscite l'espérance chez tous ceux qui croient qu'il faut parvenir rapidement au désengagement de l'Etat au profit de collectivités responsables.

Nos deux souhaits peuvent-ils être exaucés ? Nous n'en sommes pas encore persuadés. Mais nous voulons laisser la porte ouverte à l'espoir, et nous écouterons avec beaucoup d'attention les réponses que vous ferez à nos questions. (Applaudissements.)

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

M. Pierre Jourdan. L'an dernier — c'était le 7 décembre 1977 — ici même, lors de la discussion de votre budget, monsieur le ministre de l'intérieur, je vous faisais part de mon souhait que l'on n'en reste pas à des mesures ponctuelles, mais que soit menée à bien, dans les meilleurs délais, la réforme des collectivités locales proposée et définie par le Président de la République dans la lettre qu'il a adressée à tous les maires de France le 30 décembre 1976.

Selon les propres termes du Président de la République : « Les collectivités locales doivent disposer d'une fiscalité moderne, qu'elles puissent faire évoluer librement, sous leur propre responsabilité. »

A l'époque, le processus de cette réforme était déjà engagé puisque les maires avaient reçu le questionnaire et y avaient répondu. Ensuite, il fut procédé au dépouillement.

Depuis, des étapes ont été franchies. On ne peut donc accuser le Gouvernement de n'avoir rien fait.

Vous êtes venu devant notre assemblée, monsieur le ministre de l'intérieur, le 20 juin dernier, engager le grand débat que nous attendions tous. Dans votre longue intervention, vous avez déclaré : « Moderniser les finances locales est un impératif, et non des moindres. Cette importante question doit être abordée de façon globale et réaliste. »

Ce jour-là, vous avez posé le problème des finances locales tel que je l'ai entendu évoquer ce matin, aussi bien par le ministre du budget que par M. de Tinguy, rapporteur de la commission des lois.

Ce problème est un problème de choix. Vous ajoutiez : « Le choix dans ce domaine est simple : ou bien on s'achemine vers l'alimentation des budgets locaux par l'essentiel par des transferts de l'Etat, affectés ou non, la fiscalité directe locale jouant un rôle de plus en plus marginal ; ou bien 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. »

Dans le cadre de cette modernisation des finances locales, vous nous proposez aujourd'hui deux projets de loi relatifs l'un à l'aménagement de la fiscalité directe locale et l'autre à la dotation globale de fonctionnement.

Je ne vous cacherai pas, messieurs les ministres, que j'aurais préféré, comme nombre d'entre nous, que ces deux textes soient discutés en même temps que la loi-cadre relative au développement des responsabilités locales dans laquelle ils s'insèrent. Nous connaissons, certes, les grandes lignes de celle-ci, mais elle n'a pas encore été déposée sur le bureau de notre assemblée, pour des raisons de circonstances. Vous nous avez indiqué, messieurs les ministres, que ce texte était délicat et difficile à mettre au point. Nous en convenons volontiers. Mais nous espérons qu'il nous sera donné d'en débattre d'ici peu.

Une discussion globale aurait été, à mon sens, plus profitable car plus rationnelle.

Ce matin, vous avez évoqué la déclaration du 30 octobre dernier du Président de la République. Celui-ci, avez-vous dit — mais nous le savions déjà — a préconisé « des mesures hardies » pour que certaines compétences de l'Etat soient décen-

tralisées au profit des collectivités locales. Ces transferts de compétences seront assortis de moyens financiers correspondants qui comprendront l'attribution de ressources nouvelles, c'est ce qu'a déclaré le Président de la République et c'est ce que vous avez vous-même confirmé.

Le Président de la République a souligné l'importance d'une réforme qui, en allégeant les charges de l'Etat et en accroissant les responsabilités locales, doit contribuer à renforcer la vie démocratique de la France.

En attendant ces réformes, le Gouvernement, sans plus attendre, a préféré présenter ces deux textes qui viennent surtout, pour l'essentiel, améliorer la répartition des ressources existantes, sans apporter toutefois de ressources nouvelles aux collectivités locales et, en particulier, aux communes. De là, une certaine déception, que ne peuvent cacher de nombreux maires. Pour eux, la réforme de la fiscalité locale, c'était l'amélioration, et donc l'augmentation de leurs ressources. On ne leur propose qu'une amélioration de la répartition.

Ce matin, nos trois rapporteurs, avec beaucoup de talent, vous ont expliqué les mécanismes des deux projets de loi.

S'agissant du premier projet de loi, relatif à l'aménagement de la fiscalité directe locale, je me bornerai à une seule observation.

Il me semble — et nombreux sont ceux qui partagent mon sentiment — que ce ne serait pas une bonne chose que d'accorder une liberté complète aux collectivités pour la détermination du taux de chaque impôt. Cette liberté totale n'est d'ailleurs pas prévue dans le projet de loi pour le taux de la taxe professionnelle. Pourquoi, alors, l'accorder pour les autres taxes, impôts fonciers bâti et non bâti, taxe d'habitation ?

Il faudrait prévoir, comme l'expliquait si bien M. Fourcade ce matin, une variation limitée des taux dans le cadre d'une certaine fourchette, afin d'éviter l'écrasement de certains contribuables.

La liberté, si elle est nécessaire, doit être utilisée avec précaution.

En ce qui concerne le second projet de loi, relatif à la dotation globale de fonctionnement, je présenterai deux observations.

Premièrement, le projet de loi de finances pour 1979 comporte, à l'article 29 — on l'a souvent rappelé ici — une disposition qui prévoit la progression du prélèvement effectué sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales, progression qui serait comparable à l'évolution constatée des recettes nettes de TVA.

Certains se sont inquiétés ; ils ont fait part de leurs appréhensions à propos de cette indexation. En ce qui me concerne, je souhaite que cette indexation soit favorable aux collectivités locales. Elle le sera, semble-t-il, c'est du moins ce que je souhaite ardemment.

Mais, en 1979, l'augmentation du crédit global ne sera pas très substantielle : alors que le VRTS a rapporté, en 1978, comme le rappelait M. le ministre de l'intérieur ce matin, 28,8 milliards de francs, le montant de la dotation globale de fonctionnement serait de 32,7 milliards, soit une augmentation de 12,8 p. 100, ce qui correspond à peu près à l'augmentation du VRTS dans le passé.

Monsieur le ministre de l'intérieur, vous nous avez indiqué que l'on gagnerait tout de même 847 millions de francs du fait de cette indexation. Certes, et j'en prends acte. Cela sera bénéfique pour les communes.

Par ailleurs, avec une masse de crédits à peu près semblable, la nouvelle répartition sera assurément plus conforme à l'équité, à la justice — tous les orateurs l'ont souligné dans cette assemblée. Les moyennes et petites communes, surtout celles qui ont un faible potentiel fiscal, seront plus avantagées. Ainsi sera réalisée ce que l'on a appelé la solidarité.

Mais, de même qu'il y aura des gagnants, il y aura des perdants. Assurément, aucune commune ne recevra moins en 1979 que ce qu'elle a perçu en 1978. La commission des finances a même proposé un amendement qui prévoit une progression de 5 p. 100 de la dotation en 1979 et en 1980. Mais, même si ce correctif est adopté, certaines communes seront obligées de revoir en baisse leurs prévisions et d'augmenter leurs impôts locaux si elles veulent maintenir tous leurs projets.

Ne pouvait-on éviter cela ? C'est une question que je me pose. Il aurait fallu alors, certains l'ont dit avant moi, que l'Etat soit plus généreux et que les crédits de la dotation globale de fonctionnement soient augmentés afin que l'on puisse donner aux uns sans prendre aux autres.

Ma deuxième observation porte sur la dotation globale de fonctionnement minimum.

Monsieur le ministre de l'intérieur, vous nous avez déclaré, lors du congrès des maires de France — et vous l'avez répété ici même — que vous étiez décidé à donner à chacune de nos collectivités, si modeste soit-elle par sa population, si étendue que soit sa superficie, quelque handicap naturel qu'elle ait à

surmonter, les moyens de faire face à des charges incompressibles et pourtant trop lourdes au regard de la capacité contributive de ses habitants.

Vous aviez évoqué à ce propos la directive que le chef de l'Etat vous avait donnée à Vallouise, lors de son voyage dans les Hautes-Alpes, afin que soit assuré un minimum de ressources aux communes les plus démunies. Vous aviez alors affirmé avec force : « J'en prends ici l'engagement, je le ferai ».

Monsieur le ministre de l'intérieur, une fois de plus, vous avez tenu parole. Nous vous faisons confiance : quand vous promettez, vous tenez, et je vous en remercie au nom de ces communes les plus démunies.

Etant moi-même maire d'une commune située à une altitude de 1 000 à 1 400 mètres, à la limite de la Lozère, de la Haute-Loire et de l'Ardèche, je comprends mieux les problèmes qui se posent à ces communes pauvres et je les vis intensément. Je sais quel est parfois le découragement de leur maire qui a à assumer un minimum de service public.

Ces communes pourront, grâce à cette dotation minimum, continuer à assurer les services publics les plus utiles, en particulier le service scolaire et le service de la voirie.

Certes, messieurs les ministres, les deux projets que vous nous proposez apporteront davantage de justice, davantage d'équité, davantage de solidarité dans la répartition des moyens financiers des collectivités locales. Mais ils comportent — et nombreux sont ceux qui l'ont souligné ici — bien des incertitudes et laissent planer bien des inquiétudes.

Les amendements proposés par les deux commissions des finances et des lois, qui ont travaillé avec acharnement sur ces deux textes, apportent des apaisements quant à l'application de ces deux réformes, aussi bien dans le temps que dans leurs modalités. Je voterai donc ces deux textes, en espérant qu'ils seront amendés dans le sens que je souhaite.

Mais je tiens surtout pour acquis le désir du Gouvernement de réaliser une plus grande justice fiscale, laquelle, à mon sens, ne peut attendre. Il conviendra toutefois, messieurs les ministres, de faire preuve de prudence, de façon à éviter toute erreur.

Ainsi, une étape aura été franchie ; mais ne sera pas résolu complètement pour autant le problème des finances locales.

Nous vous faisons confiance, comme je le disais tout à l'heure, messieurs les ministres, pour que vous nous présentiez le plus rapidement possible cette loi-cadre que nous attendons.

Les maires de France, dont nous sommes ici les représentants, ne méritent pas d'être déçus. L'espérance promise par M. le Président de la République doit se concrétiser dans une grande réforme des collectivités locales. Il en va de l'avenir de la démocratie. *(Applaudissements.)*

— 3 —

CANDIDATURES A UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant réforme de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur et relative aux études en pharmacie et au statut des personnels enseignants des unités d'enseignement et de recherche pharmaceutiques.

« Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter le Sénat à désigner ses représentants à cet organisme.

« J'adresse ce jour à M. le président de l'Assemblée nationale une demande tendant aux mêmes fins.

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

« Signé : RAYMOND BARRE. »

J'informe le Sénat que la commission des affaires culturelles m'a fait connaître qu'elle a procédé à la désignation des candidats devant faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant réforme de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur et relative aux études en pharmacie et au statut des personnels enseignants des unités d'enseignement et de recherche pharmaceutiques.

Cette liste va être affichée et la nomination des membres de cette commission mixte paritaire aura lieu conformément à l'article 12 du règlement.

Mes chers collègues, il est dix-neuf heures cinquante. Avant de suspendre la séance, j'indique au Sénat que dix-sept orateurs sont encore inscrits dans la discussion générale, ce qui représente environ quatre heures de débat.

Je propose donc de reprendre la séance à vingt-deux heures, ce qui nous conduirait jusqu'à deux heures du matin environ. *(Assentiment.)* Je vous rappelle que, lorsque nous siégeons au-delà d'une heure du matin, nous devons retarder d'autant notre séance de la matinée. Il me paraît, par conséquent, peu probable que les réponses des ministres, ainsi que la discussion de la motion préalable, présentée par M. Jargot, puissent intervenir cette nuit.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante minutes, est reprise à vingt-deux heures, sous la présidence de M. Maurice Schumann.)

PRESIDENCE DE M. MAURICE SCHUMANN,
vice président.

M. le président. La séance est reprise.

— 4 —

NOMINATION DE MEMBRES D'UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. Il va être procédé à la nomination de sept membres titulaires et de sept membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant réforme de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur et relative aux études en pharmacie et au statut des personnels enseignants des unités d'enseignement et de recherche pharmaceutiques.

La liste des candidats établie par la commission des affaires culturelles a été affichée conformément à l'article 12 du règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire :

Titulaires : MM. Léon Eeckhoutte, Michel Miroudot, Jean de Bagneux, Jacques Habert, Paul Séramy, René Tinant et Hubert Martin ;

Suppléants : MM. Pierre-Christian Taittinger, Roger Moreau, Jean-Pierre Blanc, Robert Guillaume, Michel Caldaguès, Mme Danièle Bidard et M. Maurice Fontaine.

— 5 —

AMENAGEMENT DE LA FISCALITE DIRECTE LOCALE. — DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES

Suite de la discussion de deux projets de loi.

M. le président. Mes chers collègues, nous poursuivons la discussion du projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale et du projet de loi modifiant le code des communes et relatif à la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements.

J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée le 7 novembre 1978 par la conférence des présidents, en application de l'article 29 bis du règlement, les temps de parole dont disposent encore les groupes pour la suite de la discussion générale commune sont les suivants :

Groupe socialiste : cinquante-deux minutes ;
Groupe de l'union centriste des démocrates de progrès : soixante-neuf minutes ;
Groupe de l'union des républicains et des indépendants : cinquante-six minutes ;
Groupe de la gauche démocratique : trente-six minutes ;
Groupe du rassemblement pour la République : trente-cinq minutes ;
Groupe communiste : vingt-deux minutes ;
Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe : dix-sept minutes.

Dans ces conditions, je vous précise que mon intention est de lever la séance au plus tard vers une heure trente, pour reprendre nos travaux demain matin à dix heures.

Dans la suite de la discussion générale commune, la parole est à M. Séramy.

M. Paul Séramy. Si je n'avais pas entendu, ce matin, vos déclarations, messieurs les ministres, et singulièrement celle de M. le ministre de l'intérieur, si je n'avais pas suivi avec intérêt les explications de nos rapporteurs, je vous aurais dit que ces projets, et spécialement le premier, étaient inopportuns dans le temps, dans la forme et dans le fond.

En effet, nous ne sommes pas en face de la réforme globale que nous attendions, mais de propositions de modifications ponctuelles et fragmentaires concernant la fiscalité locale.

Nous aurions eu l'impression d'être trompés par des opérations de diversion destinées à faire oublier l'objectif prioritaire, à savoir la redéfinition exacte des compétences entre l'Etat, le département et la commune, la répartition équitable des moyens, une modernisation de l'administration municipale par la simplification des procédures et l'allègement des tutelles.

Rien de semblable, mes chers collègues, vous en conviendrez, dans les textes qui sont proposés à la discussion du Parlement. Mais, monsieur le ministre, vous avez apporté de telles précisions que nous ne pouvons mettre en doute votre volonté de raccrocher d'autres wagons au train que vous venez de mettre en route.

Cependant, était-il tellement nécessaire de précipiter les choses, alors que nos rapporteurs ont démontré que l'application de ces mesures n'était ni possible, ni souhaitable avant 1981, tant est grande leur complexité. Vous avez même parlé de rédaction fâcheuse et complexe.

Vous comprenez bien que ces projets, s'ils ne sont pas accompagnés d'un grand effort d'explication sur le terrain — je cite les propos de M. Fourcade — ne peuvent être pour les élus locaux, non entourés d'un personnel qualifié, de polytechniciens ou d'ordinateurs, que sources d'erreurs et d'injustices involontaires. Il faudra bien, ainsi que l'a indiqué, ce matin, M. Fourcade, un an au moins pour qu'ils en appréhendent tous les mécanismes.

La fameuse taxe professionnelle, si souvent citée depuis ce matin, a pourtant montré la nocivité des élaborations, j'allais dire des élucubrations technocratiques, inapplicables sur le tas.

Sous prétexte de donner plus d'autonomie aux conseils municipaux, il ne faudrait pas leur remettre, en quelque sorte, un colis piégé, avant d'en avoir fait disparaître toutes les embûches. Sous prétexte de leur donner la latitude de calculer eux-mêmes et de fixer souverainement les bases d'imposition, cela ne manquerait pas de comporter des choix où la politique l'emporterait sur le raisonnable entraînant le risque d'accroître les distorsions entre les communes et d'amplifier ainsi l'inégalité fiscale.

J'ai été sensible à la prudence des propos de nos rapporteurs et à leur volonté d'encadrer les initiatives nouvelles d'un certain nombre de garde-fous.

Loin de simplifier, certains virtuoses de la règle à calcul compliquent les procédures, rendent hermétiques les formules les plus simples, accroissant ainsi la sujétion des élus locaux aux administrations, en rendant indispensable l'intervention de ces dernières pour l'application des textes. L'obscurité du langage, messieurs les ministres, est ainsi, parfois, un moyen de domination, souvent dangereux, toujours éphémère. Il faut donc nous efforcer de traduire nos intentions en termes clairs et intelligibles pour chacun.

Il convient aussi d'éviter la brutalité d'une réforme qui risquerait d'entraîner des variations appréciables dans les ressources des communes et les amendements dont nous avons eu connaissance s'efforcent d'éroder les excès.

Car il faut bien se dire que, au lieu ou à côté de ces savants calculs, nous souhaitions — c'était plus simple — que l'Etat en revienne, par exemple, aux règles de subvention en vigueur à l'origine. Je pense notamment aux constructions scolaires, aux cantines, aux gymnases, aux routes nationales, secondaires, au ramassage scolaire, aux dispensaires, etc.

Nous souhaitons que les transferts de charge cessent ou soient assortis des moyens financiers correspondants, que les dépenses des communes soient reconnues au niveau des réalités et non des statistiques de prix forfaitaires, que la seule nouvelle liberté concédée ne soit pas celle d'estimer et de répartir l'impôt, mais que celui-ci puisse être non point bloqué, mais évolutif et lié à l'activité économique en tenant compte des charges sans cesse croissantes des collectivités locales et qui se traduisent sur les feuilles jaunes.

Il y a tellement de réformes simples à engager, tant de principes élémentaires à retenir, vous les avez évoqués à plusieurs reprises, telles la globalisation conjointe des subventions et des emprunts, l'indexation retenue automatiquement des coûts d'investissement et des services, la définition des compétences pour

savoir qui fait quoi, que le bon sens devrait l'emporter — vous êtes, monsieur le ministre de l'intérieur, un homme de bon sens — sur un perfectionnisme qui pourrait faire d'une réforme raisonnable une révolution hasardeuse n'apportant que confusions et complications nouvelles. Celles-ci n'auraient pour effet que de dresser le contribuable, perdu dans ce labyrinthe fiscal, contre ses élus locaux, qui, en définitive, sont toujours tenus pour responsables.

Ces textes — c'est bien leur principal défaut — se bornent à modifier la répartition des ressources entre les communes et des impôts entre les contribuables, sans apporter de moyens nouveaux aux collectivités.

Nous demandions surtout une répartition plus équitable des ressources financières nationales. M. le ministre du budget est prudent et demande à voir. Quant à vous, monsieur le ministre de l'intérieur, vous nous avez promis clairement — et nous vous en remercions — les moyens de notre émancipation.

Je crains surtout qu'à la faveur de ces nouvelles mesures, nous voyions des augmentations insolites de certaines taxes, en particulier de la taxe d'habitation en ville et de la taxe foncière des propriétés non bâties en campagne, à l'occasion d'un changement de municipalité.

Une certaine cohérence devrait se manifester — et je n'en ai pas encore entendu parler — en particulier avec les objectifs de la loi d'orientation agricole en préparation qui vise, elle, à alléger les charges foncières pesant sur les agriculteurs. Or, là encore, le délai de mise en œuvre est fort souhaitable.

Nul ne conteste qu'il faille pérequer la taxe professionnelle. La loi du 29 juillet 1975 prévoyait, d'ailleurs, une certaine péréquation très fractionnaire et peu importante, mais qui a tout de même eu des répercussions dans un certain nombre de départements. Je citerai, par exemple, celui de Seine-et-Marne qui a pérequé la taxe professionnelle concernant le loto.

Il faut en même temps corriger la taxe professionnelle de ses aberrations. Ce terme a, d'ailleurs, été employé à plusieurs reprises. Le blocage proclamé à 70 p. 100 n'est toujours pas retenu par les services des finances qui continuent, impavides, à envoyer des rôles où la taxe est multipliée par 5, par 10 ou par 20. Les contentieux se succèdent. Ce sera, messieurs les ministres, au moins un des avantages de ce texte que de remettre un peu d'ordre dans la maison.

En ce domaine également — M. de Tinguy l'a souligné fort justement — il ne s'agit pas de pénaliser les entreprises de main-d'œuvre en atténuant notablement la part qui leur est affectée dans les bases de la taxe. De même, les conditions d'utilisation et d'amortissement des matériels devraient être prises en compte et appréciées autrement que dans le système actuel.

Lorsque seront élaborés les textes d'application de cette loi, si elle est votée, il serait vivement souhaitable que le Parlement soit associé à cette élaboration, notamment par l'intermédiaire de ses rapporteurs, et je suis persuadé que vous serez attentifs à ménager cette concertation.

Pour le deuxième volet, dit « dotation globale de fonctionnement », permettez-moi de présenter quelques remarques.

Tout d'abord, on change les étiquettes, mais le nouveau pavillon couvre la même marchandise ou presque.

Je me demande si la progression régulière du versement représentatif n'est pas préférable à l'espoir d'une augmentation du produit de la taxe sur la valeur ajoutée et autres satellites, c'est-à-dire le potentiel fiscal. Vous nous avez dit le contraire, monsieur le ministre, et je souhaite que vous ayez raison. Je ne veux pas être pessimiste, mais ce n'est pas de ce côté-là, à mon sens, que se situe la progression et je crains fort que la substitution de l'un à l'autre ne soit un leurre et que les ressources provenant de cette origine ne soient diminuées et non augmentées à l'avenir. L'avenir le dira et, je le répète, si vous avez raison, je m'en réjouirai.

M. de Tinguy disait ce matin : « Il ne faudrait pas, par souci d'égalité, en arriver à un égalitarisme absurde ».

Je partage absolument cet avis. Sous prétexte d'illustrer les grands principes d'égalité, de fraternité et de solidarité, dont on a tellement parlé, ne risque-t-on pas d'aboutir à une uniformité qui engendre l'ennui — l'ennui naquit un jour de l'uniformité — à la disparition de l'esprit d'initiative et d'émulation et, par là même, à voir s'estomper l'effort de promotion de nos communes ?

Ce n'est pas en déshabillant Pierre pour habiller Paul que l'on fera deux heureux. On risque, au contraire, d'en faire deux opposants, l'un parce qu'on lui a demandé des sacrifices, l'autre parce qu'après la période probatoire on ne pourra plus lui garantir ce qu'il a déjà touché.

Supprimer les anomalies, certes, mais n'en arrivons pas à un impôt progressif sur la richesse des collectivités locales, richesse d'ailleurs toute relative et dont il faudrait étudier soigneusement les critères. Ne rouvrons surtout pas la guerre entre les petites communes et les villes.

Mais, pour cela, le remède est simple. Dans ces deux textes, l'Etat reste spectateur, intéressé certes, mais parfaitement indifférent, puisque ses finances ne sont guère en cause.

M. Maurice Papon, ministre du budget. Ce n'est pas mon avis !

M. Paul Séramy. Il me semble indispensable qu'il témoigne de sa sympathie concrètement, en apportant sa contribution financière, en majorant certains crédits afin que les situations actuelles ne puissent être modifiées que dans le sens d'une amélioration. D'après les simulations — le mot est à la mode — 1500 petites communes seraient concernées. Il serait convenable que le Gouvernement puisse nous apporter quelque chose dans le berceau tout neuf de la nouvelle fiscalité.

Telles sont, monsieur le ministre, les réflexions que me suggèrent vos textes, qui — je dois le dire — n'ont pas soulevé notre enthousiasme.

Nous vous disons que nous ne saurions voter ces textes en l'état. Notre vote dépendra des amendements que vous accepterez, notamment ceux de notre commission des lois, dont le rapporteur est venu plaider éloquemment la cause devant notre groupe.

Nous craignons simplement que des arbres trop touffus ne nous cachent un peu la forêt. Efforçons-nous ensemble d'y voir clair. (Applaudissements.)

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

M. Louis Perrein. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, je me bornerai à évoquer la réforme de la fiscalité directe locale. Après vingt ans de tergiversations, de faux semblants, de promesses non tenues, de lois non appliquées, nous serions tentés de dire : enfin, voilà, cette réforme de la fiscalité locale !

Les conclusions des rapporteurs autant que nos propres réflexions tempérent, si besoin était, l'enthousiasme de certains, mais sont-ils nombreux dans cette enceinte ? Après avoir entendu les collègues qui m'ont précédé, j'en doute. En écoutant, en particulier, notre collègue M. Michel Giraud, je me suis demandé s'il était dans l'opposition ou dans la majorité et si le ministre du budget appartenait au rassemblement pour la République...

M. Camille Vallin. C'est une bonne question !

M. Louis Perrein. ... mais j'ai été rassuré lorsque j'ai entendu ses propositions.

En définitive, il acceptera, comme d'habitude, ce qu'il a appelé une « réformette », comme la majorité et ceux qui s'y sont ralliés depuis 1974 ont accepté la politique gouvernementale à l'égard des collectivités locales.

La majorité emploie de grands mots, formule de grands principes, mais, en réalité, aujourd'hui comme hier, un abîme sépare le discours de la réalité. Nous sommes certains que cette loi sera votée par nos collègues de la majorité. Hier, il y avait les « godillots du général » ; aujourd'hui, il y a les « grognards du président »... (Mouvements divers.)

M. Etienne Dailly. Il exagère !

M. Louis Perrein. ... mais les maires et les élus locaux resteront encore sur leur faim.

J'irai plus loin en disant notre inquiétude devant un projet de loi dont, pour nous, la finalité n'est pas ce qu'annonce l'exposé des motifs : « une fiscalité plus claire, mieux adaptée, plus équitable », « une véritable autonomie des communes », car il s'insère parfaitement dans le dispositif gouvernemental de blocage des revenus des salariés et de libéralisme économique aussi rigoureux qu'échevelé.

Il est inutile que je revienne sur l'historique des illusions perdues au cours de ces vingt dernières années ; M. Fourcade l'a fait excellemment au nom de la commission des finances.

Pourtant, c'est avec vingt ans de retard que notre rapporteur reconnaît que l'ordonnance du 7 janvier 1959 résidait plus dans la modernisation des bases d'imposition que dans la mise en place d'un système nouveau de fiscalité directe locale.

Quoi qu'il en soit, ce texte législatif, qui devait substituer la quotité à la répartition, donnant ainsi plus de liberté aux communes pour fixer les taux des contributions locales et maîtriser leurs ressources, n'a jamais été appliqué sous de fallacieux prétextes, mais, en réalité, parce qu'il s'insérerait mal dans la politique économique de la V^e République. En outre, il est clair qu'il risquait de donner trop d'autonomie aux communes alors que l'Etat U.D.R. était plus centralisateur que décentralisateur.

M. Fourcade, notre rapporteur, conclut son historique par un aveu, courageux dans la bouche d'un ancien ministre des finances : « La troisième et dernière étape de la réforme de la fiscalité directe locale... a fait l'objet de tentatives timides. » La loi du 2 février 1968 relative aux évaluations servant de base à certains impôts locaux et la loi du 31 décembre 1973 sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale n'ont fait l'objet que de longues et réticentes mesures d'appli-

Quant à la loi du 29 juillet 1975 sur la réforme de la patente, elle devait en principe compléter le dispositif. On sait quelles furent les conséquences de ce dernier texte imposé hâtivement au Parlement par un ministre restant sourd aux mises en garde des socialistes, notamment de notre ami Beulioche, député trop tôt disparu. Mais la leçon des faits a porté puisque M. Fourcade est devenu un défenseur acharné et compétent de la simulation avant application de la loi qui nous est aujourd'hui proposée.

M. Camille Vallin. Tout arrive !

M. Louis Perrein. La situation, après ces multiples tentatives de réformes bâclées sans conviction par les différents ministres de la V^e République, est telle que notre rapporteur peut dire, avec juste raison, que « les collectivités locales sont donc encore... dans un système de répartition avec verrouillage des taux, l'administration fiscale effectuant cette répartition ». J'ajoute : et ceci en dépit des lois, c'est-à-dire illégalement, comme l'ont souligné d'ailleurs ici certains de nos collègues.

Cette situation voulue par les gouvernements successifs de la V^e République est inextricable.

Les bases d'imposition sont d'une incohérence telle qu'en vérité on se demande si, dans trois ans, comme le propose notre rapporteur, on pourra y voir plus clair.

L'équité fiscale voudrait qu'un véritable recensement de la matière imposable soit entrepris. Or, il est patent que les services fiscaux sont incapables, faute de moyens, de procéder à ce travail.

Le projet de loi, s'il est voté, suppose que les services fiscaux puissent préciser aux maires, pour chaque commune, quelles sont les bases d'imposition pour chacune des taxes. Nous mettons le Gouvernement au défi : pour la plupart des communes, ce sera impossible. Sinon, il faut nous dire pourquoi aucune actualisation des valeurs locatives foncières n'a été effectuée depuis 1970. Or, l'actualisation, la mise en cohérence des bases doivent modifier considérablement la répartition des rendements attendus des quatre taxes.

Je me permets de rappeler au passage à M. le ministre du budget qu'il a dit lui-même à notre collègue M. Spénale, le 12 mai 1978, qu'il était matériellement impossible, en raison du système en vigueur, de communiquer avant le 1^{er} mars le montant des bases imposables.

Notre rapporteur, M. Fourcade, estime que les travaux préparatoires à l'actualisation des valeurs locatives, qui conditionne la mise à jour des bases des quatre impôts directs locaux, sont en bonne voie. C'est assez contradictoire avec ce qu'a dit M. le ministre.

Ce n'est pas l'avis de nombreux fonctionnaires des services fiscaux que nous avons consultés et qui se déclarent incapables de fournir aux collectivités locales, en temps opportun, les éléments nécessaires à la préparation de leur budget.

Le Gouvernement est, d'ailleurs, si conscient de ces difficultés, qui tendent vers le blocage de toute application de la loi, qu'il propose lui-même une révision triennale des bases, et non biennale, avec un coefficient annuel d'actualisation. Nous ne savons d'ailleurs pas qui fixera ce coefficient. Pour ma part, je suggère que ce soit le Parlement.

M. Fourcade est bien convaincu, avec l'ensemble des membres de la commission des finances, des difficultés d'application de ce projet. Il suggère qu'avant 1981, date d'application qu'il propose pour la réforme, des simulations précises et détaillées soient effectuées. Nous ne connaissons pas aujourd'hui avec précision, dit-il, les conséquences des mécanismes.

Nous, nous les subodorons avec inquiétude. Des communes seront littéralement asphyxiées par le prélèvement sur la taxe professionnelle, qui se cumulera avec les effets de la nouvelle répartition de la dotation globale. M. Fourcade le reconnaît d'ailleurs avec nous.

Certes, d'autres communes seront bénéficiaires, mais peut-on décemment accepter que le bonheur des uns soit la conséquence du malheur des autres ? Le Gouvernement ne vise-t-il pas, en vérité, à diviser les communes entre elles ?

Je voudrais, si vous le permettez, m'arrêter un instant sur une disposition de la loi qui, en son article 4, organise le prélèvement de la taxe professionnelle et crée un nouveau mécanisme de compensation. Ce prélèvement ne pourra dépasser 20 p. 100 des ressources de toute nature, telles qu'elles figurent dans le texte au compte administratif.

J'ai relu plusieurs fois cette disposition et je me suis informé, car je doutais de mon interprétation. Mais non, j'avais bien compris ! Il s'agit de toutes les recettes figurant au compte administratif, y compris celles qui proviennent de la gestion des services collectifs directs : restaurants scolaires, piscines, etc. Est-ce bien là l'intention du Gouvernement ? J'attends, bien sûr, avec intérêt ses explications, car ce serait absolument aberrant.

Il nous semble que la solidarité que prône le Gouvernement entre les communes ne consiste pas à répartir la pénurie. Il nous paraîtrait plus juste que l'Etat prenne une part de cette

solidarité. L'écrêtement, selon notre rapporteur, apporterait un milliard au fonds de péréquation. Est-ce un effort insurmontable pour le Gouvernement que de prendre en charge cette somme lorsqu'on sait que la fraude fiscale représente en France plusieurs dizaines de milliards ?

Quant aux conséquences individuelles des réformes proposées, elles peuvent créer une situation semblable à celles de l'application inconsiderée de la loi de 1975 sur la taxe professionnelle. Notre rapporteur chiffre que dix mille entreprises subiront une augmentation de cotisation de plus de 50 p. 100.

Pour la taxe d'habitation, le Gouvernement se borne à proposer des largesses à caractère social dont il se garde bien d'assumer la charge.

Nous aurons l'occasion d'y revenir lors de la discussion par article. Mais déjà relevons que le rapporteur souligne que la généralisation de l'abattement à la base reporterait une partie de la charge vers les logements à valeur locative élevée. Pour ma part, je pense que l'effet des mesures proposées dans la loi sera encore plus pervers. Ce seront les contribuables modestes qui feront les frais des abattements à la base, car les dispositions de la loi font de la taxe d'habitation un impôt de répartition. Ce qui n'est pas payé ici est payé là et pas forcément par les plus aisés.

Avant de terminer ce survol des conséquences de ce projet de loi que les socialistes ne voteront certainement pas, je veux rapidement analyser la véritable philosophie de ce projet.

Avec mes amis, je dénonce avec force les intentions cachées de la réforme, même si M. le ministre de l'intérieur m'accuse de faire un procès d'intention.

Sous prétexte de fiscalité directe locale inadaptée aux responsabilités des collectivités locales, le Gouvernement, en réalité, veut mettre en place un système de verrouillage des finances locales.

En effet, après avoir affirmé le principe de la liberté des taux, le projet verrouille solidement l'évolution du taux de la taxe professionnelle. Mieux, il limite la marge de manoeuvre des collectivités locales en subordonnant la variation du taux à la moyenne pondérée de la variation des taux des trois autres taxes. Au passage on ne nous précise pas quelle est la clé de la pondération. Cela signifie très clairement que la charge de l'impôt est reportée sur les trois autres taxes lorsque le plafond du taux de la taxe professionnelle est atteint.

Comme les bases imposables sont relativement rigides et la faculté contributive limitée, il est certain qu'ainsi, un frein puissant et efficace est mis à l'augmentation des ressources locales provenant de la fiscalité directe.

C'est pratiquement bloquer ces ressources pour un grand nombre de communes qui ont atteint le seuil tolérable de pression fiscale des ménages et n'ont que très peu de potentiel fiscal sur la taxe professionnelle.

Bref, le système est astucieux, mais lourd de conséquences pour l'avenir de l'autonomie locale, pourtant instaurée en dogme par le Gouvernement.

En outre, la loi, en verrouillant la taxe professionnelle, fait entrer le système dans son dispositif de libéralisme économique. Les partenaires économiques, à terme, seront traités de la même façon sur tout le territoire. Ce n'est d'ailleurs peut-être pas une mauvaise chose, même si l'on peut se poser la question de savoir si la taxe professionnelle en soi n'est pas un élément anti-économique. Mais là n'est pas la question.

Je veux attirer l'attention de mes collègues sur l'effet pervers de cette disposition, que personne ici n'a encore dénoncé. Le blocage de la taxe professionnelle, parfois son allègement, certainement le ralentissement de son évolution en hausse, aura pour conséquence de dégager de plus importants bénéfices pour les sociétés, donc d'accroître le rendement de l'impôt sur les sociétés.

M. Camille Vallin. C'est évident !

M. Louis Perrein. Encore une fois et par un moyen détourné, tortueux, l'Etat accroît ses ressources par un transfert des ressources des collectivités locales.

Qu'on ne me dise pas que le Gouvernement n'a pas vu ces aspects des choses.

Il est vrai que ce projet de loi est tellement mal conçu que j'ai un doute. Peut-être le Gouvernement n'a-t-il pas envisagé cet effet pervers, donc inattendu de sa réforme. Il s'en expliquera sans doute.

M. Camille Vallin. Ce serait étonnant !

M. Louis Perrein. En conclusion, le groupe socialiste reste résolument opposé à un texte de loi qui ne résout pas le véritable problème des ressources des collectivités locales. Même si ce projet est un des trois volets de la réforme globale, nous disons qu'il ne peut nous satisfaire par ses incohérences, ses insuffisances, ses finalités cachées, inavouées. Il n'organise nullement la solidarité entre tous les partenaires, collectivités

locales et Etat. Celui-ci répartit la pénurie, mais ne transfère rien de ses propres ressources vers les collectivités locales, et ce fait, nombreux ont été nos collègues qui l'ont dénoncé.

En réalité, ce projet ne vise qu'à bloquer l'évolution des finances locales, à les figer dans un état de pénurie et de misère, alors que les charges des communes et des départements ne font qu'augmenter.

Les socialistes ne peuvent s'associer à une parodie de réforme, mais ils interviendront très largement dans la discussion car ils ne fuient pas leurs responsabilités devant une opinion publique et des élus locaux anxieux de voir enfin une véritable réforme des finances locales qui soit équitable et procure des ressources suffisamment évolutives. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

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

M. Josy-Auguste Moinet. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, « le Gouvernement est animé par un souci dont je me fais le garant, celui de développer la pleine capacité de nos collectivités en adaptant leurs moyens à des tâches nouvelles dans le respect de leur intégrité et de leur autonomie ». Ainsi s'exprimait M. le Premier ministre en lançant une consultation générale des maires le 30 juin 1977.

Vous y avez fait largement référence ce matin, monsieur le ministre de l'intérieur mais, voyez-vous, pour les sénateurs radicaux de gauche — et j'imagine que cette opinion est très largement partagée dans cette assemblée — cette prise de position très claire de M. le Premier ministre laissait augurer que le grand débat sur la réforme des collectivités locales, attendu de tous les maires de France, s'ouvrirait avec la discussion de la loi cadre concernant le développement des responsabilités locales.

Vous avez bien senti, monsieur le ministre de l'intérieur, que cette attente était quelque peu déçue. Aussi ce matin vous êtes-vous efforcé d'y répondre.

Voyez-vous, si nous avait été présenté le texte de cette loi-cadre, la Haute assemblée aurait alors été en mesure d'apprécier si l'extension promise des compétences des départements et des communes était assortie d'un accroissement concomitant des ressources mises à leur disposition, notamment sous la forme d'une dévolution à leur profit d'une fraction d'un impôt d'Etat, singulièrement de l'impôt sur le revenu.

Ce matin, monsieur le ministre de l'intérieur, vous nous avez indiqué qu'il n'était pas question pour le Gouvernement d'attribuer de nouvelles compétences aux collectivités locales sans, dans le même temps, mettre à leur disposition les moyens correspondants.

A la vérité cette affirmation de votre part suffirait à apaiser nos craintes si nous n'étions pas enrichis d'expériences malheureuses sur ce point. Vous permettez au rapporteur du budget des transports d'évoquer d'un mot la « malaventure » qui est arrivée aux départements. Tous les départements, à l'exception de celui des Bouches-du-Rhône qui est très réticent sur ce point, ont accepté l'incorporation dans leur voirie départementale d'une fraction non négligeable de la voirie nationale. Or, d'année en année, la subvention qu'on leur avait promise, au moment de l'incorporation de cette fraction de la voirie nationale dans la voirie départementale, diminue.

M. André Méric. C'est une escroquerie ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Josy-Auguste Moinet. Dans ces conditions, monsieur le ministre de l'intérieur, s'il s'agit de transférer aux collectivités des compétences, notamment, et cela est important, des compétences entraînant des dépenses de fonctionnement qui par définition sont évolutives, surtout si elles comportent une large part de salaires, et de leur attribuer des ressources qui, elles, ne le sont pas, car elles dépendront finalement de la capacité du budget de l'Etat à les supporter dans une conjoncture économique que nous ne pouvons pas apprécier pour les années qui viennent, alors, nous risquons là de connaître de nouveau la même « malaventure ».

C'est la raison pour laquelle il aurait été important que, préalablement au débat qui s'engage, nous connaissions la nature précise des compétences que vous vous proposez de confier aux collectivités locales, départements et communes, et que, en même temps, nous discutions tout naturellement des ressources que vous proposez de leur attribuer.

Pour l'instant, monsieur le ministre de l'intérieur, je prends acte, pour ce qui me concerne — ainsi que mes amis — de votre déclaration, en indiquant toutefois que l'aléa subsiste, tant sur la nature des compétences que sur l'importance des ressources.

M. Raymond Courrière. Surtout sur l'importance des ressources !

M. Josy-Auguste Moinet. Malgré ces incertitudes — que vous avez d'ailleurs tenté de lever ce matin — le Gouvernement invite le Sénat à voter deux textes importants dont l'application peut entraîner, au niveau des budgets locaux et dans la

répartition de la charge fiscale entre les différentes catégories de contribuables comme à l'intérieur de chaque catégorie de contribuables, des bouleversements imprévisibles.

Certes, les Français ont la mémoire courte. Mais les sénateurs — singulièrement les amis au nom desquels je parle ici, et ils sont loin d'être seuls sur ce point — n'ont pas oublié les avatars consécutifs à la mise en œuvre de la taxe professionnelle. Il semble — d'autres l'ont dit avant moi — que le Gouvernement aurait été bien inspiré de tirer les leçons de cette triste expérience et de fournir au Sénat toutes les informations de nature à éclairer ses choix dans un domaine aussi vital et sensible que celui des finances locales.

A l'évidence, même si le rapporteur du texte portant aménagement de la fiscalité locale directe a bien voulu ce matin remercier M. le ministre du budget de nous avoir fait parvenir les résultats des simulations opérées à la demande du Gouvernement — un peu tardivement d'ailleurs, ce qui n'en facilite pas l'examen — à la vérité, le Gouvernement n'a pas pris le parti d'informer complètement le Sénat. J'en prends à témoin mes collègues de la commission des finances. Nous avons, deux heures durant, examiné quelque cent soixante amendements sur le texte portant réforme ou aménagement de la fiscalité locale directe et j'ai vu là subitement tel pourcentage modifié sans que nous ayons pu apprécier les conséquences globales de ces modifications et moins encore les retombées au niveau des budgets locaux.

Est-ce cela qui donne l'image d'une bonne coopération entre le Gouvernement et le Parlement? Je ne le pense pas. Et même ceux qui, finalement, vont approuver ces textes le feront parce qu'ils font confiance qui au rapporteur, qui s'est efforcé de remplir sa mission avec les moyens mis à sa disposition, qui au Gouvernement; ils font confiance, et puis on verra bien comment les choses se passeront.

M. André Méric. Oui, on verra bien!

M. Josy-Auguste Moinet. Monsieur le ministre de l'intérieur, je suis de ceux qui, bien qu'appartenant à l'opposition, vous le savez, ont voté la taxe professionnelle parce que je pensais que la patente était indéfendable. J'ai voté la taxe professionnelle, mais j'ai vu comment les choses se sont passées. Dès lors, vous comprendrez la réserve d'un certain nombre d'entre nous et la forte réticence de mes amis radicaux de gauche — je suis sûr qu'elle est partagée par une très large partie de cette assemblée — à aborder un débat aussi vital pour les collectivités locales dans un tel état de sous-information.

Messieurs les ministres, vous êtes les uns et les autres élus locaux, maires, conseillers généraux. Nous considérons que le Sénat n'a pas le droit de tromper la confiance des maires de France, qu'il a le devoir de leur dire clairement, aujourd'hui, qu'il est hors d'état d'apprécier les conséquences, qu'elles soient positives ou négatives — je dis bien « positives » ou « négatives » — des textes qui lui sont soumis par le Gouvernement.

MM. Etienne Dailly et Robert Schwint. Très bien!

M. Josy-Auguste Moinet. La faiblesse majeure des projets du Gouvernement — et c'est le deuxième point sur lequel je voudrais appeler l'attention du Sénat — relatifs aux finances locales tient au fait qu'ils ne créent pas de ressources nouvelles au bénéfice des collectivités locales globalement considérées.

J'entends bien que les textes qui nous sont soumis, lesquels comportent des mécanismes de péréquation sur les effets desquels, d'ailleurs, nous ne savons pas grand-chose...

M. Raymond Courrière. On verra bien!

M. Josy-Auguste Moinet. ... et dont nous ne savons pas s'ils sont cumulativement positifs ou cumulativement négatifs, j'entends bien que ces textes, dis-je, n'ont pas pour effet d'apporter des ressources nouvelles aux collectivités locales; les deux rapporteurs, nos collègues MM. Fourcade et Raybaud, ont d'ailleurs expliqué qu'il ne fallait pas demander à ces textes ce pour quoi ils n'avaient pas été conçus.

Mais il reste, messieurs les ministres, que, comme vous-mêmes, j'ai vu avec une attention toute particulière — c'était d'ailleurs l'objectif que vous recherchiez — les réponses que les maires de France ont apportées au questionnaire que vous leur avez adressé au mois de juin 1977. J'y ai relevé, sous la plume du rapporteur s'attachant à faire la synthèse de ces réponses, que « aux yeux de tous les maires, quelle que soit la taille de leur commune, le milieu géographique auquel elle appartient ou la tendance politique de la municipalité, les problèmes financiers ont la priorité absolue ».

Tous les maires de France demandent un accroissement des ressources des communes et une répartition plus équitable, entre l'Etat — je dis bien entre l'Etat — et les collectivités locales, des ressources procurées par la fiscalité.

Vous nous proposez d'opérer une réforme dont vous dites qu'elle assurera une répartition plus équitable du produit de la fiscalité locale entre les collectivités locales, mais vous ne modifiez pas fondamentalement la répartition des ressources

procurées par la fiscalité entre l'Etat et les collectivités locales. (*Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique, ainsi que sur les travées socialistes et communistes.*) Et pour nous, c'est le problème de fond.

Or, ce vœu de voir procéder à une nouvelle répartition n'est pas une invention ou un rêve d'une opposition qui pourrait être taxée d'irresponsabilité; il est exprimé unanimement par tous les maires de France, quelle que soit leur appartenance politique, dans les réponses au questionnaire auquel je faisais allusion il y a un instant.

A l'évidence, les deux textes qui nous sont soumis aménagent les ressources des collectivités locales mais ne les augmentent pas. C'est dire que, de ce point de vue, ils ne répondent pas — il faut être clair sur ce point — à l'attente des maires de France.

Enfin, l'ultime faiblesse de ces textes, à mon sens — et c'est particulièrement vrai pour le projet de loi portant réforme de la fiscalité directe locale — tient au décalage, pour ne pas dire à l'opposition, entre les principes de liberté et de justice proclamés par leurs auteurs et les dispositions concrètes qui y sont inscrites.

Mon ami Séranger vous dira en quoi les projets de loi gouvernementaux, singulièrement celui qui porte aménagement de la fiscalité directe locale, ne répondent pas à l'exigence de justice qui doit, selon nous, inspirer tout projet de réforme fiscale. Pour ma part, je m'attacherai, en quelques mots, à montrer que ce projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale, plutôt que de développer les responsabilités des élus locaux, amoindrit en fait leur liberté et lie la compétence des conseils municipaux.

Au nom de quel principe — je vous le demande, messieurs les ministres, il est important que vous nous l'indiquiez — la liberté des conseils municipaux de fixer les taux d'imposition des ménages est-elle entière, alors que le pouvoir des mêmes conseils municipaux est limité, encadré pour ce qui concerne l'imposition des entreprises?

Comment un projet de loi qui veut traduire la volonté du Gouvernement — et je ne la suspecte pas — d'étendre les libertés locales peut-il comporter une telle entrave à l'exercice de ces libertés, exprimer une telle méfiance à l'égard des conseils municipaux et des conseils généraux?

Quel conseil municipal — j'y insiste — prendrait aujourd'hui, dans un pays qui compte plus d'un million de chômeurs, la responsabilité d'accabler d'impôts trop lourds les entreprises installées dans sa commune, au risque de leur créer des difficultés et de les conduire à licencier du personnel?

Un sénateur socialiste. C'est juste!

M. Josy-Auguste Moinet. Pour mes amis radicaux de gauche, la liberté des conseils municipaux est générale et indivisible.

M. Camille Vallin. Absolument!

M. Josy-Auguste Moinet. Alors, messieurs les ministres, force nous est de constater que le Gouvernement cherche, au travers de ces projets, à contraindre les collectivités locales à prendre la responsabilité d'accroître les impôts sur les ménages afin d'alléger les charges fiscales supportées par les entreprises.

Un sénateur socialiste. C'est juste!

M. Josy-Auguste Moinet. Pour ce qui nous concerne — je suis déjà un vieil élu, mais je l'entends dire à chaque congrès des maires — nous continuons de revendiquer, dans cette assemblée, comme nous le faisons lorsque, en tant que maires, nous sommes réunis de l'autre côté de la Seine, à l'Hôtel de ville de Paris, pour tous les conseils municipaux de France, le droit de voter librement l'impôt local perçu sur les ménages et sur les entreprises.

Comment ne pas voir aujourd'hui que les textes que nous propose le Gouvernement ne répondent et ne correspondent pas aux souhaits de voir mises en œuvre ces réformes hardies dont parle M. le Président de la République?

Alors, messieurs les ministres, ne croyez-vous pas que le moment est venu de s'attaquer à l'un des aspects les plus pernicieux — je veux parler de la centralisation et de la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales — de ce mal français si brillamment dénoncé par l'un de vos collègues?

Oui, nous pensons que, demain, il sera trop tard. Aujourd'hui, l'heure est venue de faire confiance aux communes de France, aux conseils généraux et municipaux, et de leur permettre d'exercer pleinement leurs libertés, toutes leurs libertés. (*Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique, ainsi que sur les travées socialistes, communistes et sur quelques travées du groupe de rassemblement pour la République et à droite.*)

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

M. Christian Poncelet. Messieurs les ministres, le sentiment qui prédomine à l'occasion du débat d'aujourd'hui est celui, reconnaissons-le, d'une grande déception devant les propositions que vous nous soumettez, déception d'abord quant à l'ordre de présentation des textes préparés par le Gouvernement, déception

ensuite quant au contenu de ces textes qui sont actuellement portés à notre connaissance : il s'agit pour l'instant de l'aménagement de la fiscalité directe locale et de la dotation globale de fonctionnement aux villes et communes de notre pays.

Vous demandez aujourd'hui à notre assemblée de se prononcer sur ces deux projets de loi alors que nous ne sommes pas encore saisis des propositions que le Gouvernement élabore pour élargir les responsabilités des collectivités locales.

Comment pouvons-nous débattre sainement des moyens financiers dont disposeront, dans les années à venir, nos communes et nos départements sans connaître de façon précise, après en avoir débattu, l'étendue des missions et des charges qui seront demain les leurs ?

Est-il sincèrement raisonnable, messieurs les ministres, d'examiner les modalités d'une fiscalité sans savoir quels besoins elle aura à couvrir demain ? Pourquoi cette inversion d'une démarche que nous avons la faiblesse de croire logique et qui aurait dû tout naturellement consister à tracer, d'abord, le nouveau cadre des compétences et charges des collectivités locales avant de déterminer, ensuite et ensemble, la nature et la composition des ressources leur permettant d'assumer convenablement et leurs compétences et leurs charges ?

Je ne veux pas croire qu'il y ait, dans la procédure illogique que vous suivez, la moindre arrière-pensée, mais vous conviendrez que vous nous obligez à évoquer une telle éventualité. Ne serez-vous pas tentés, dans quelques semaines ou dans quelques mois, lorsque seront constatées les conséquences budgétaires de l'élargissement de telles compétences communales, de dire ici même, à notre assemblée : « Messieurs, vous disposez d'une fiscalité aménagée dont les modalités viennent d'être renouvelées, d'une dotation de fonctionnement qui alimente les budgets locaux ; eh bien, cela permettra de financer les charges nouvelles qui s'inscriront dans ces mêmes budgets. »

J'entends encore M. le ministre de l'intérieur déclarer devant la commission des finances de notre assemblée : « Si, demain, il y a charge nouvelle pour les communes, il y aura, dans le même temps, attribution d'une ressource nouvelle par l'Etat. »

Permettez-moi alors de vous rappeler, après que cela ait déjà été dit voilà un instant, que l'expérience que vivent actuellement nos départements concernant le transfert d'une partie de la voirie nationale à la voirie départementale avec, à l'époque, une dotation spécifique de crédits nous laisse perplexes devant de tels engagements et nous rend maintenant hostiles à de telles opérations. (*Exclamations sur les travées socialistes.*)

Dans ces conditions, je ne puis, messieurs les ministres, vous cacher mon inquiétude et celle de mon groupe, car aucun des deux textes déposés devant notre assemblée ne comporte la plus petite allusion aux ressources nouvelles que tous les maires, conseillers municipaux et conseillers généraux attendent. Il ne faudrait pas que, demain, le Gouvernement mette le Parlement devant l'obligation de refuser l'extension nécessaire des compétences des collectivités locales, parce que les ressources de ces dernières auraient été figées au préalable par les textes qui nous sont actuellement présentés. Il s'agirait là d'une manœuvre dont j'ai le ferme espoir, la conviction même, qu'elle ne sera pas utilisée, mais que la procédure que vous avez choisie rend malheureusement possible. De ce fait, je souhaite vivement, messieurs les ministres, que vous nous indiquiez clairement les motifs pour lesquels le Gouvernement a retenu cette procédure et que vous nous donniez toutes assurances sur la réalité des ressources nouvelles qui accompagneront nécessairement, demain, le développement des responsabilités locales que vous annoncez dans la première phrase de l'exposé des motifs des projets de loi que nous examinons aujourd'hui.

Je vais maintenant m'adresser plus particulièrement à M. le ministre du budget pour lui faire, au nom de mon groupe, les observations et suggestions qu'appelle le projet de loi sur l'aménagement de la fiscalité directe qu'il nous présente. Rappelons très brièvement, si vous le voulez bien, l'essentiel de son contenu.

Ce texte apporte au régime actuel trois innovations principales : premièrement, la liberté de fixation des taux des quatre taxes directes ; deuxièmement, une péréquation nationale du produit de la taxe professionnelle et un certain plafonnement du taux de cette taxe ; troisièmement, un aménagement des abattements qui peuvent intervenir en matière de taxe d'habitation.

Le détail de ces dispositions a été analysé et critiqué ce matin, en termes excellents, par les rapporteurs de nos commissions. Je n'y reviendrai donc pas et je me bornerai à formuler quelques observations de caractère général.

La première comporte à la fois une constatation et un regret. Comme la plupart des textes fiscaux, celui que vous nous soumettez est — reconnaissons-le — complexe, aussi bien dans sa rédaction que dans l'appréciation exacte des conséquences

que son application entraînera. Or, les éléments d'information indispensables à cette appréciation font — tout le monde le reconnaît — cruellement défaut.

Ainsi que l'a souligné la commission des finances, les simulations permettant de mesurer les transferts qui résulteraient des dispositions envisagées n'ont pas encore, à cette heure, été effectuées. Or, dans certains cas, ces transferts peuvent profondément modifier la structure de la fiscalité existante : certaines communes verront, en effet, une partie de leurs ressources fiscales versées à un fonds de péréquation et seront dans le même temps obligées, en raison du plafonnement de la taxe professionnelle, de reporter le manque à gagner sur les autres taxes locales, c'est-à-dire la taxe d'habitation, la foncière bâtie et la foncière non bâtie.

Il faudrait, avant que nous puissions nous prononcer, connaître la portée exacte de tels transferts.

En outre, il nous est annoncé que l'harmonisation des bases d'imposition ne pourra être menée à bien avant 1980. C'est là une incertitude supplémentaire, et de taille, quant aux conséquences du projet que nous examinons.

Voilà, monsieur le ministre, un illogisme supplémentaire dans votre démarche : vous nous dites que les collectivités locales vont trouver une liberté nouvelle en votant le taux des taxes locales, alors que vos services ne peuvent dès maintenant, et nous en comprenons fort bien les raisons, calculer l'assiette de l'impôt à laquelle ces taux s'appliqueront.

Vous conviendrez qu'il s'agit là d'une liberté qui s'apparenterait quelque peu, pour les conseils municipaux, à de l'inconscience et qui rappellerait pour eux certaines conduites par temps de brouillard. Ce texte apparaît sans aucun doute insuffisamment étudié et sa présentation actuelle est hâtive.

J'en viens maintenant à ma deuxième observation : elle concerne le principe du vote par les assemblées locales du taux des taxes locales. J'y suis, bien entendu, favorable, sous réserve que soient acceptés les amendements proposés par la commission des finances et que la mise en œuvre de la réforme n'intervienne qu'en 1981. J'espère que, d'ici là, les éléments d'information qui manquent aujourd'hui nous seront fournis.

J'ai d'ailleurs déposé, devant la commission des finances, un amendement, qu'elle a bien voulu accepter à l'unanimité, qui demande au Gouvernement de soumettre à l'appréciation du Parlement, avant la fin de l'année 1980, un rapport sur les conséquences de l'application de la loi sur l'aménagement de la fiscalité locale directe à la lumière de l'actualisation des bases d'imposition qui aurait été, cette fois, réalisée.

Ainsi, le Parlement, c'est-à-dire pour une part notre assemblée, pourra apporter au texte les corrections qui lui apparaîtront nécessaires afin d'éviter les excès du genre de ceux auxquels nous nous sommes heurtés au moment de l'application de la taxe professionnelle...

M. Etienne Dailly. Très bien !

M. Christian Poncelet. ... qui venait remplacer la patente.

Je regrette, monsieur le ministre du budget, qu'à l'époque nous n'ayons point suivi vos excellentes recommandations.

J'observe toutefois que les assemblées locales ne disposeront, en définitive, que d'une semi-liberté en raison de l'encadrement institué en matière de taxe professionnelle. J'ai indiqué, voilà un instant, que cet encadrement allait entraîner des transferts dont on ne pouvait mesurer aujourd'hui les conséquences de façon précise.

A défaut de précision on peut, sans risque d'erreur, pronostiquer que, pour les collectivités concernées, ce transfert s'effectuera au détriment des autres taxes, et notamment des taxes foncières. Je ne suis pas certain que ce mouvement aille dans le sens d'une plus grande justice fiscale. Je crains, au contraire, qu'on ne pénalise ainsi, surtout dans les zones rurales ou semi-rurales, les petits et moyens propriétaires, déjà fortement imposés au titre de la taxe d'habitation.

Cela m'amène tout directement à ma troisième et dernière observation. Elle est relative à la péréquation des ressources de la taxe professionnelle.

N'est-ce pas avant tout pour alimenter le fonds national de péréquation que sont institués un encadrement et un écrêtement de la taxe professionnelle ? Les articles 2 et 3 du projet de loi ne constituent-ils pas des justifications *a posteriori* du mécanisme de la péréquation, dont le Gouvernement a décidé *a priori* qu'il serait mis en place dans l'attribution par l'Etat de la moindre ressource supplémentaire ?

C'est là l'un des points sensibles de votre projet. Il aurait fallu, pour que celui-ci fût accepté d'emblée, un concours financier de l'Etat pour éviter des péréquations trop lourdes, trop dures pour certaines communes.

Il fallait bien alors, sans concours de l'Etat, alimenter financièrement cette péréquation et l'on a, tout naturellement, choisi à cette fin la taxe qui produisait les recettes les plus importantes, quitte à opposer entre elles les collectivités locales, ce qui, venant de l'Etat, ne m'apparaît pas être très convenable, certains diront peut-être loyal.

De plus, cette péréquation sera réalisée à partir d'un critère nouveau, le « potentiel fiscal », dont, une fois encore, les incidences ne sont pas connues avec exactitude. Il semble toutefois que cette péréquation pénalisera les communes où le prix du sol, le montant des loyers et les charges foncières sont déjà élevés.

Or, ces différents éléments constituent, pour la collectivité locale, au moins autant une charge qu'un avantage financier : une commune qui investit et qui réalise des équipements collectifs a besoin d'acquiescer des terrains, et elle les paie d'autant plus cher que les valeurs locatives sont élevées.

Ainsi, les habitants d'une commune où les valeurs locatives sont fortes sont déjà pénalisés parce que les loyers qu'ils acquittent sont lourds. Le projet de loi aggrave cette situation puisque la péréquation envisagée s'effectuerait à leur détriment.

C'est pourquoi la suppression de l'article 4, proposée par la commission des finances, me paraît, en l'état actuel des choses, parfaitement justifiée.

En conclusion, monsieur le ministre du budget, et compte tenu de l'ensemble des réserves que je viens d'exprimer, vous comprendrez que nous ne puissions accepter le projet de loi que vous nous présentez. Insuffisamment préparé, ce texte n'est pas accompagné des éléments d'information qui éclaireraient les décisions que vous nous demandez de prendre et qui sont lourdes de conséquences pour les collectivités locales. Enfin et surtout, ce texte ne vient pas à son heure. Il intéresse les moyens d'une action locale dont vous n'avez pas encore précisé le cadre dans lequel elle se situera.

J'espère, monsieur le ministre du budget, que les amendements que le Gouvernement acceptera et les réponses aux questions que je vous ai posées permettront à mes amis et à moi-même de revoir notre position concernant ce projet. (*Rires sur les travées socialistes et communistes.*)

Un sénateur communiste. Certainement !

M. Christian Poncelet. Je dois maintenant me tourner vers vous, monsieur le ministre de l'intérieur, pour m'efforcer de vous sensibiliser, au nom de mon groupe, à l'appréhension, à l'inquiétude que mes amis et moi-même nous ressentons devant votre projet de dotation globale de fonctionnement. Je vous exprimerai nos doutes et je vous poserai quelques questions qui sont dans l'esprit de beaucoup de nos collègues.

Ainsi que je l'ai indiqué voilà un instant, je rappellerai que la démarche que vous suivez en présentant ce texte me paraît illogique. Encore une fois, et je vous demande d'excuser la facilité de l'expression, vous mettez la charrue avant les bœufs.

Vous nous demandez en fait d'affecter une partie très importante des moyens financiers dont disposeront demain les collectivités locales sans que nous sachions quelle sera alors l'étendue de leurs compétences, de leurs responsabilités, donc de leurs charges. Si nous vous suivons, nous commencerons de remplir la colonne « recettes » des futurs budgets locaux sans connaître les rubriques à inscrire dans la colonne « dépenses ».

Comme je ne pense pas que le Gouvernement nous proposera, dans quelques semaines, de réduire le champ d'intervention des communes et des départements, il faudra bien que nous parlions, un jour prochain, des ressources supplémentaires indispensables pour permettre aux collectivités locales de faire face à leurs responsabilités nouvelles.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Monsieur Poncelet, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Christian Poncelet. Je vous en prie.

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

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Je suis désolé qu'une équivoque ait pu se glisser dans l'esprit de M. Poncelet. Sans doute n'ai-je pas été assez clair ce matin.

Il est bien évident que ce qui est proposé dans le texte concernant la dotation globale de fonctionnement intéresse les communes dans leur compétence actuelle et nullement dans leur compétence à venir.

M. Etienne Dailly. Ce sera à refaire !

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Les recettes sont les recettes d'aujourd'hui et les dépenses celles d'aujourd'hui et j'ai précisé qu'il n'y aurait, par la suite, transfert de compétence qu'assorti du transfert de moyens correspondants.

C'est un problème que vous connaissez bien puisque vous venez d'évoquer celui de la voirie nationale au transfert de laquelle vous avez, en son temps, pris une part active. (*Rires et applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

M. Gérard Ehlers. Il parle en connaissance de cause.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Poncelet.

M. Christian Poncelet. Il est exact que j'ai participé à l'opération de transfert de la voirie nationale en voirie départementale...

Un sénateur à gauche. Mauvaise opération !

M. Christian Poncelet. ... mais permettez-moi d'employer une expression populaire : « Chat échaudé craint l'eau froide. » Par conséquent, il ne faut pas renouveler l'expérience.

Par ailleurs, pour éviter des doutes dans l'esprit de nos collègues, il eût été souhaitable que nous vous demandions de déposer dès maintenant le projet de loi-cadre qui fixe les compétences et les charges des collectivités locales. Parfaitement informées de celles-ci, nous aurions pu, en les examinant, déterminer si nous avions les possibilités financières d'y faire face.

M. Etienne Dailly. Il y a deux titres qui ne sont pas encore rédigés !

M. Christian Poncelet. Mais vous nous avez proposé une démarche inverse et vous nous contraignez aujourd'hui à adopter ce texte, faute de quoi les collectivités locales retomberaient dans le provisoire qui est leur lot depuis deux ans en matière de VRTS, avec, j'en conviens, tous les inconvénients et les aléas inhérents à de telles situations.

Encore une fois, je le regrette très profondément. Ce regret est d'autant plus vif que vos propositions ne s'accompagnent d'aucune simulation financière précise — tout au moins pour l'instant — sur les conséquences de vos dispositions. Cette absence d'éléments, d'informations chiffrées est particulièrement grave dans la mesure où le projet de loi institue un nouveau mécanisme de péréquation entre les collectivités locales, fondé, lui aussi, sur un critère nouveau : « le potentiel fiscal », dont personne, aujourd'hui, ne peut dire avec certitude quelle en sera l'incidence.

Vous savez, monsieur le ministre, à quel point toute opération de transfert financier est difficile à réussir et encore plus délicate à justifier. La marge, c'est vrai, y est bien étroite entre l'inefficacité et l'excès, entre le redressement d'une inégalité et l'apparition d'une injustice nouvelle souvent plus grave. Il y a des risques. Devant ceux-ci, les responsables qui ont à les assumer, notamment au plan politique, ont le devoir de s'entourer de toutes les informations que les techniques modernes mettent à leur disposition dans les domaines de la statistique et de l'informatique. Or, puisque vous ne nous avez pas fourni ces informations, je ne peux que conclure que vous ne les possédez pas encore actuellement, excluant a priori l'idée que vous ne souhaiteriez pas les communiquer.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Monsieur Poncelet, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Christian Poncelet. 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. Lors d'une conversation particulière, confirmant les propos publics que j'avais tenus devant la Haute Assemblée dans la journée, j'ai indiqué à M. Poncelet qu'il aurait demain matin à sa disposition le chiffre concernant Remiremont. Il m'a répondu que le cas de Remiremont ne l'intéressait pas tellement, mais que c'était surtout le département des Vosges qui retenait son attention. Je lui ai promis qu'il aurait également les chiffres relatifs aux Vosges. Vous disposerez donc demain de toutes les simulations qui vous permettront d'apprécier les effets de cette disposition. (*Exclamations sur les travées communistes et socialistes et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

Plusieurs sénateurs sur les travées socialistes. Et les autres sénateurs ?

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Il va de soi que l'ensemble des membres de la Haute Assemblée bénéficiera de la même information demain matin. Je suis navré que l'on ait pu un instant en douter.

Je dirai enfin à M. Poncelet que le Gouvernement, contrairement au terme qu'il a employé, ne contraint nullement le Sénat à voter ce texte.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Poncelet !

M. Christian Poncelet. Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir bien voulu confirmer publiquement cette intention de nous communiquer, dès demain, les simulations concernant nos départements respectifs. C'est un élément extrêmement important qui vient d'être versé au débat et qui, sans aucun doute, nous permettra de mieux appréhender l'application des dispositifs présentés.

Mais reconnaissez-le sincèrement, monsieur le ministre, si nous avions pu disposer de ces documents lors de l'examen de ce texte par la commission des finances, notre tâche aurait été grandement facilitée et bien des fausses interprétations auraient été évitées. (*Applaudissements sur les travées du RPR et sur certaines travées socialistes, de l'UCDP et de la gauche démocratique.*)

M. Etienne Dailly. Me permettez-vous de vous interrompre, mon cher collègue ?

M. Christian Poncelet. Je vous en prie.

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

M. Etienne Dailly. Je voudrais simplement faire observer que, même si demain matin nous avons connaissance de la simulation complète pour tous nos départements — ce qui ne me paraît pas être le cas puisque notre collègue fait l'objet d'égards particuliers — nous ne pourrions pas pour autant déposer le moindre amendement puisque, le débat ayant été organisé par la conférence des présidents, nous n'en avons plus le droit.

M. Christian Poncelet. Monsieur le ministre de l'intérieur, je ne reviendrai pas sur le détail des dispositions de votre projet, dont les rapporteurs des commissions ont souligné, avant moi, avec beaucoup de talent, les insuffisances et les imperfections ; je me bornerai à une observation, à mes yeux essentielle, qui a fait l'objet de ma part du dépôt d'un amendement, ainsi qu'à deux remarques portant, d'une part, sur la notion de potentiel fiscal et, d'autre part, sur les modalités du mécanisme de péréquation.

Mon observation essentielle, monsieur le ministre, porte sur la nouvelle rédaction que vous proposez pour l'article 234-1 du code des communes et sur les justifications que vous donnez dans l'exposé des motifs qui y est attaché.

En lisant ce texte et en le comparant aux dispositions actuelles, qui résultent pour l'essentiel de la loi du 6 janvier 1966, j'ai eu la surprise de constater la disparition de l'ensemble des garanties que constituent pour les collectivités locales, d'une part, la description précise du mécanisme de calcul du VRTS et de l'évolution de son montant et, d'autre part, le contrôle des bases d'évaluation permettant de déterminer le chiffre à inscrire chaque année, à ce titre, dans la loi de finances.

Or, que nous proposez-vous aujourd'hui ? De ne faire figurer, dans le code des communes, que l'institution de la dotation globale de fonctionnement qui se substitue au VRTS et de renvoyer à un article de la loi de finances les dispositions relatives au mode de calcul et à l'évolution de cette dotation.

Quant au contrôle par les élus siégeant au comité des finances locales, que vous proposez fort heureusement de créer, sur la détermination annuelle du montant de ces dotations, il disparaît purement et simplement, il tombe dans la trappe.

Vous avouerez, monsieur le ministre, qu'il est bien étrange de constater un semblable recul, un tel retrait par rapport aux garanties existantes, dans un projet de loi qui prétend se situer dans un contexte d'extension des responsabilités des collectivités locales et leur conférer les moyens pour y faire face. N'y a-t-il pas là quelque contradiction ? Vous pourriez y remédier en acceptant mon amendement.

Ne me dites pas surtout qu'il s'agit là d'une pure question de forme ou bien qu'il a paru plus logique d'insérer dans le projet de loi de finances une disposition intéressant directement le budget de l'Etat ! Il s'agit bien, en réalité, de la remise en cause d'une garantie, car vous savez — j'ai quelque expérience en la matière — que ce qu'une loi de finances fait, la suivante peut le défaire.

Que restera-t-il du principe énoncé dans l'article 29 du projet de loi de finances pour 1979, sur le fondement duquel je reviendrai dans un instant, si, dans un an ou plus tard, les difficultés rencontrées par le ministre du budget pour réaliser l'équilibre budgétaire le conduisent à réduire le taux de progression du montant de la dotation globale de fonctionnement ou même à le plafonner momentanément ?

Vous savez parfaitement qu'il n'en restera rien et que le Gouvernement demandera alors au Parlement de se prononcer par un vote unique sur l'équilibre général du budget et d'entériner, alors, ses propositions du moment.

M. Jacques Eberhard. Vous le voterez !

M. Christian Poncelet. Pour ma part, je n'accepte pas, monsieur le ministre, ce recul, et j'ai déposé un amendement pour que soit réintroduite, dans l'article 234-1 du code des communes, la garantie relative à l'évolution dans le temps du montant de la dotation globale de fonctionnement et à son contrôle par le comité des finances locales que vous proposez fort heureusement de créer. J'espère vivement que vous ne vous y opposerez pas.

Mais il faut aller plus loin et s'interroger sur la valeur du mécanisme d'indexation qui figure à l'article 29 du projet de loi de finances et qui prévoit que le montant de la dotation globale de fonctionnement évoluera chaque année selon le même taux que celui retenu pour le produit net de la TVA.

Je rappelle que cette indexation se substitue à celle qui était retenue jusqu'à présent pour le VRTS et qui était fondée sur l'évolution de la masse salariale.

Cette modification me paraît également constituer un recul par rapport à la situation antérieure et institue un mécanisme mal adapté à la structure des budgets de fonctionnement des collectivités locales, car il s'agit bien de leurs budgets de fonctionnement.

Elle constitue un recul parce que, de toute évidence, la progression de la TVA est moins rapide que celle de la masse salariale. Cela a été vrai dans le passé — les chiffres en témoignent — et cela sera vrai aussi dans l'avenir, même si l'augmentation de la masse salariale est sensiblement inférieure à celle que nous venons de connaître.

En effet, la politique économique du Gouvernement — dont personnellement je souhaite vivement le succès — devrait se traduire à la fois par une modération de l'accroissement des salaires, par une réduction de la hausse des prix, mais aussi par une progression plus lente de la croissance économique. Or l'indice TVA est très sensible à ce dernier paramètre. Il est donc très objectivement moins favorable aux collectivités locales que celui des salaires qui avait été retenu pour le VRTS.

Il présente un autre inconvénient, celui de subir une évolution plus heurtée, davantage en « dents de scie », que l'indice salarial. C'est ainsi qu'au cours de la période allant de 1970 à 1976 on a enregistré des pourcentages annuels d'augmentation variant entre 8 p. 100 et 17,5 p. 100, voire 18 p. 100, la moyenne se situant aux environs de 12 p. 100.

Les écarts constatés dans ces pourcentages sont peu compatibles avec une bonne gestion des budgets des collectivités locales dont vous connaissez la rigidité de l'évolution en dépenses et qui ont donc besoin de recettes dont l'évolution soit régulière et prévisible à moyen terme.

L'indice salarial, dont les fluctuations sont d'une amplitude beaucoup plus réduite, correspondait donc davantage à cette nécessité.

Enfin, l'inadaptation du mécanisme proposé résulte également du fait que 50 à 60 p. 100 des dépenses des budgets locaux de fonctionnement sont, directement ou indirectement, des dépenses de personnel.

Il importe donc que les recettes figurant aux mêmes budgets connaissent une augmentation annuelle d'un pourcentage équivalent à celui de ces dépenses. Or un tel parallélisme n'est pas assuré si l'augmentation du produit de la TVA est inférieure à celle constatée pour la masse salariale.

Dans une telle éventualité, un déséquilibre se creuserait dans les budgets des collectivités locales, ce qui impliquerait un appel accru à la fiscalité locale directe. Une telle situation constituerait une nouvelle régression par rapport à la situation actuelle puisque la progression du VRTS était au moins égale à celle des dépenses de personnels inscrites dans les budgets locaux.

Dans ces conditions, monsieur le ministre, nous ne pouvons accepter, telle qu'elle est proposée, l'indexation sur la TVA. Je veux bien admettre que l'indexation sur la masse salariale ait un aspect inflationniste qui gêne le Gouvernement dans son souci de mener une politique économique aussi saine que possible. J'ai donc cherché une formule que vous pourriez retenir et qui assurerait aux collectivités locales le minimum de garantie auquel elles ont légitimement droit.

C'est dans cet esprit de conciliation que je vous propose, dans le cadre de l'amendement que j'ai déposé, de conserver la référence à la TVA, mais d'instituer une clause de sauvegarde qui ne jouerait que si le taux de progression de la taxe sur la valeur ajoutée était inférieur à celui retenu chaque année par le Gouvernement pour l'augmentation du traitement de base de la fonction publique, c'est-à-dire, à peu de chose près, pour l'assiette des rémunérations payées sur les budgets communaux et départementaux.

Il existe, en effet, je le rappelle, en application des parités externes de la fonction publique, un parallélisme absolu entre l'évolution des rémunérations des fonctionnaires de l'Etat et celle des fonctionnaires locaux.

La parité n'existe pas, et je le regrette, en ce qui concerne le niveau des rémunérations. Elle est, en revanche, appliquée pour ce qui est du pourcentage annuel d'augmentation de ces rémunérations.

Comment pourrions-nous équilibrer nos budgets de fonctionnement si le Gouvernement est amené à augmenter brutalement, dans des proportions notables, les salaires de la fonction publique, ce qui, dans le même temps, entraînera une augmentation d'une égale importance des salaires des agents des collectivités locales, alors que nos ressources continueront à croître en fonction, non pas de cette augmentation forte et rapide, mais de la TVA ? C'est la raison pour laquelle j'ai demandé une garantie minimum.

Si vous reprenez ma proposition, c'est donc le pourcentage retenu pour l'augmentation de ces traitements, sur l'évolution desquels les collectivités locales n'ont aucune maîtrise, qui

sera utilisé éventuellement pour calculer l'accroissement du montant de la dotation globale de fonctionnement inscrite chaque année dans la loi de finances.

Je crois, monsieur le ministre, qu'une telle disposition constitue une simple mesure d'équité et je n'aperçois pas en quoi elle pourrait vous gêner. Son rejet indiquerait, en revanche, que le Gouvernement a bien conscience que la progression future de la TVA se fera à un rythme inférieur à celui des dépenses obligatoires des collectivités locales en matière de fonctionnement et qu'il souhaite voir leur couverture davantage assurée dans l'avenir par une augmentation de la fiscalité locale.

J'en viens maintenant aux deux autres remarques.

La première concerne la notion de potentiel fiscal qui sera l'un des deux critères utilisés pour la répartition entre les collectivités locales de la dotation de péréquation.

Je ne reviendrai pas sur l'absence de simulation, qui interdit, au moment où je parle à cette tribune, de se prononcer en toute connaissance de cause sur la valeur de ce critère et sur ses effets. Je voudrais simplement indiquer que, tel qu'il est défini, le potentiel fiscal par habitant ne me paraît pas permettre d'obtenir une mesure objective de la richesse d'une collectivité locale.

Il accorde une importance excessive aux valeurs locatives établies par les services fiscaux, dont je rappelle que nous ne connaissons pas aujourd'hui les bases actualisées. Il pénalise, en outre, et peut-être plus lourdement qu'on pourrait le soupçonner, deux catégories de communes dont on ne peut dire, de façon générale, qu'elles ont une situation privilégiée : celles où la valeur relative du sol est élevée par rapport à la situation constatée dans leur groupe démographique de référence, et celles qui, notamment en zone rurale, voient leur population sensiblement diminuer.

Pour ces raisons, je souhaiterais vivement que le critère du potentiel fiscal ne soit utilisé que de façon tout à fait marginale pendant les deux premières années d'application de la loi. Il conviendrait qu'au terme de ces deux années d'expérience le Gouvernement revienne, comme pour les précédents textes, devant le Parlement en apportant les résultats chiffrés qui en découlent, et propose alors soit l'extension de l'utilisation de ce critère à une fraction plus importante de la dotation de péréquation si les conclusions sont satisfaisantes, soit son abandon si, au contraire, les enseignements tirés de l'expérience sont négatifs. Cela m'apparaît être la démarche de la sagesse.

Ma seconde remarque est relative au mécanisme de péréquation que vous proposez et qui est fondé sur le principe d'une péréquation réalisée entre les collectivités appartenant au même groupe démographique. Il n'y a, dans ce principe, que l'apparence d'une justice distributive.

Dans la plupart des cas, c'est une péréquation entre des communes aussi démunies de ressources les unes que les autres que vous risquez de mettre en place.

Je vous le demande, monsieur le ministre, quelle est la signification d'une péréquation entre des communes de moins de 500 habitants, ou de 500 à 1 000 habitants ? Et, qui plus est, d'une péréquation fondée pour partie sur le montant d'un potentiel fiscal par habitant, ce qui défavorisera nécessairement les communes rurales qui se dépeuplent et dont les charges ne diminuent pas pour autant ? Il est évident, en effet, qu'une commune qui voit sa population diminuer régulièrement ne connaît pas une réduction strictement proportionnelle des bases d'imposition qui servent à déterminer son potentiel fiscal. Celui-ci aura donc tendance à augmenter à mesure que la population se réduira.

Il y a là, vous le reconnaîtrez, matière à réflexion pour les responsables de la gestion des petites communes et un motif sérieux supplémentaire d'inquiétude pour tous ceux qui ont à débattre de vos propositions.

Ici encore, je dois déplorer le manque d'information, au moment où le Gouvernement nous propose de nous engager.

En conclusion, messieurs les ministres, je ne puis que vous redire ma profonde déception sur ce texte. En demeure absente toute proposition relative à des ressources nouvelles pour les collectivités locales, ressources nouvelles que nous attendions pourtant. Croyez-moi, messieurs les ministres, nos communes en ont bien besoin, et je crois pouvoir dire qu'elles utilisent l'argent public aussi bien, sinon mieux, que ne le fait l'Etat.

Dans ces conditions, je ne vous dissimule pas l'attitude réservée pour ne pas dire hostile de mes collègues et de moi-même aux projets de loi que vous nous soumettez.

Puissent, messieurs les ministres, vos réponses venir apaiser nos légitimes inquiétudes et apporter aux responsables de nos départements et de nos communes les satisfactions qu'ils sont en droit d'attendre d'une véritable réforme des finances locales. Tel est le vœu que je formule. « La balle est maintenant dans

vos camp », si vous me permettez l'emploi de cette expression sportive. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et sur certaines travées de l'U.C.D.P. et de la gauche démocratique.*)

M. Josy-Auguste Moinet. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. Josy-Auguste Moinet. Monsieur le président, mon propos s'adresse à M. le ministre de l'intérieur qui vient de faire une déclaration très importante : il vient d'indiquer qu'il se proposait de mettre à la disposition de notre collègue M. Poncelet, pour ce qui concerne le département des Vosges, les simulations qui ont été faites relativement au texte dont nous discutons. Il a bien voulu ajouter que, dans un souci de traiter de manière égale l'ensemble des membres de cette assemblée, ces documents seraient mis à la disposition du Sénat.

Je voudrais simplement demander à M. le ministre de l'intérieur s'il peut nous confirmer que, demain matin, tous les sénateurs trouveront, à l'ouverture de la séance, les documents de simulation qui ont été réalisés dans l'ensemble des départements français.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Je demande la parole.

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

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, je voudrais répondre à l'honorable parlementaire que, dans mon discours de cet après-midi, j'avais déjà indiqué que les simulations étaient disponibles.

M. Camille Vallin. Depuis quand ?

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Elles ont été disponibles aujourd'hui, dans l'après-midi, au ministère de l'intérieur. C'est ce que j'ai dit, cet après-midi même — et vous retrouverez aisément mes propos à l'analytique.

Il va de soi qu'il ne saurait y avoir de discrimination entre les membres de la Haute assemblée. L'ensemble des simulations — qui représente un travail considérable — sera donc disponible ; chacun des membres du Sénat pourra en avoir connaissance.

C'est à une conversation de caractère privé que j'ai été amené à faire allusion lorsque M. Poncelet se trouvait à la tribune.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole pour répondre au Gouvernement.

M. le président. Monsieur Dailly, vous savez que le débat est organisé.

Je m'en voudrais de ne pas vous autoriser à prendre la parole, mais je vous demande de faciliter ma tâche. Vous êtes mieux placé que quiconque pour comprendre le sens de cette adjuration !

Vous avez la parole.

M. Etienne Dailly. Monsieur le président, je croyais que je pouvais toujours demander la parole pour répondre au Gouvernement. Si, compte tenu de l'organisation du débat, ce droit ne m'est pas acquis, il va de soi que je vous suis infiniment reconnaissant de me donner néanmoins la parole. (*Sourires.*)

Si j'ai bien compris, M. le ministre, dès cet après-midi, aurait indiqué — il vient en tout cas de le confirmer en répondant à la question pertinente de M. Moinet — que, demain, nous aurions tous — et pas seulement M. Poncelet — à notre disposition les simulations effectuées pour nos départements.

Comme nous sommes des gens sérieux et que le Gouvernement entend — et c'est de toute évidence le motif pour lequel il va nous remettre à chacun les simulations de notre département — que nous travaillions avec sérieux, comme par ailleurs les textes sont inscrits à l'ordre du jour prioritaire en vertu de l'article 48 de la Constitution, il va falloir de toute évidence convoquer une conférence des présidents pour permettre au Gouvernement de nous faire savoir à quelle date il entend nous voir reprendre le débat. Ce n'est évidemment pas demain matin que nous pourrions tout à la fois prendre connaissance de nos simulations respectives, voir le parti qu'il y a lieu d'en tirer et reprendre le débat.

Certains sénateurs, comme moi, sont prêts à voter la question préalable, et ce n'est pas de gaieté de cœur, croyez-moi !

Si je trouve dans les simulations des éléments me permettant de me rallier, sous réserve des nombreux amendements de nos commissions, au texte du Gouvernement, pourquoi ne le ferais-je pas ? Mais comment voulez-vous que nous soyons en mesure de débattre sur-le-champ, demain matin, si les simulations ne nous sont communiquées que demain matin à notre retour ici. De plus, il faudra que la conférence des présidents rouvre le délai, déjà expiré, pour le dépôt des amendements.

Bref, la déclaration du Gouvernement, fort importante à l'instinct où elle se produit, devrait comporter des corollaires que je vous demande, monsieur le président, d'éclaircir avec le Gouvernement. (*Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique, du RPR, de l'UCDP et sur certaines travées socialistes.*)

M. le président. Monsieur le président Dailly, vous dirigez nos débats avec trop d'éclat pour que j'aie à vous rappeler les termes de l'article 48 de la Constitution et de l'article 29 du règlement qui concernent l'ordre du jour prioritaire.

La présidence — et, à ma place, vous feriez la même réponse — ne peut qu'appeler la discussion d'un texte inscrit à l'ordre du jour prioritaire pour la séance d'aujourd'hui. Une modification ne pourrait intervenir, le cas échéant, qu'à l'initiative du Gouvernement.

M. Etienne Dailly. J'en suis tout à fait d'accord. C'est ce que nous attendons !

M. le président. Je constate que M. le ministre de l'intérieur ne demande pas la parole.

La parole est à M. Jargot.

M. Paul Jargot. Monsieur le président, messieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, l'idée d'une dotation globale de fonctionnement revêt divers aspects sur lesquels il est bon et important de s'arrêter. Certains ont été excellemment évoqués par mes collègues qui m'ont précédé, et je n'y reviendrai donc pas.

La globalisation apporte, il est vrai, une simplification et plus de clarté, encore qu'il ne faille pas exagérer l'importance de cet effet obtenu en regroupant à l'ancien VRTS divers versements de l'Etat d'un rendement relativement faible, dont essentiellement le versement représentatif de la taxe sur les spectacles et la participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général.

Cependant, il n'est pas inutile de faire observer le changement juridique ainsi opéré sur le fond. En effet, le VRTS était la compensation d'une ressource propre des collectivités locales, supprimée au profit d'un impôt d'Etat. Le versement représentatif de la taxe sur les spectacles était le reversement de la part d'une taxe propre à la collectivité locale. Enfin, la participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général était, en quelque sorte, la rémunération d'un service rendu par les communes à la collectivité nationale.

Philosophiquement, ces trois ressources affirmaient la personnalité des collectivités, reconnaissaient des droits et établissaient ainsi une contractualisation des rapports entre personnes majeures.

La dotation établit au contraire — et M. le rapporteur de la commission des lois l'a signalé — une relation d'inégalité juridique de type paternaliste entre celui qui octroie et celui qui reçoit.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis. Ce ne sont pas les termes que j'ai employés.

M. Paul Jargot. Je vous prie de m'excuser, je voulais parler du rapporteur de la commission des finances, M. Fourcade.

Qu'on le veuille ou non, il y a là un changement de nature des relations juridiques, changement qui, pour le moins, n'est pas en faveur d'un statut de majorité reconnu, confirmé et développé au bénéfice des collectivités locales qui deviennent, en quelque sorte, encore plus assistées qu'auparavant.

Il en serait allé tout autrement si, au préalable, une nouvelle définition avait été donnée des rapports entre l'Etat et les collectivités locales et si, toujours au préalable, on avait réglé le nouveau partage des compétences entre eux, partage qui aurait dû être accompagné, bien entendu, d'une répartition adéquate des ressources publiques nationales comprenant et celles de l'Etat et celles des collectivités locales.

Mais l'essentiel est toujours reporté à demain.

Ce caractère d'assistance est encore accentué, dans le projet, par le refus du Gouvernement de faire présider le comité des finances locales par un élu. D'ailleurs, comme vient de le signaler notre collègue M. Poncelet, ce comité perd tout droit de contrôle sur l'évolution de la nouvelle dotation !

Faut-il donc que les élus locaux soient encore mineurs à vos yeux, messieurs les ministres, pour que vous persistiez à les tenir sous tutelle et à leur retirer leurs droits acquis !

Le projet relatif à la dotation globale de fonctionnement revêt un autre aspect dont les conséquences pratiques sont particulièrement graves, voire dramatiques pour nombre de nos communes.

Le projet de loi accrédite l'idée, d'ailleurs confirmée par la loi de finances pour 1979, que la nouvelle appellation, tel un coup de baguette magique, régulariserait définitivement la situation financière actuelle des collectivités locales ; faisant fi du contentieux existant, cette démarche vise à tirer un trait sur le passé et sur le passif de la situation financière des collectivités, comme si l'on repartait d'un bon pied.

Malheureusement, il n'en est rien et se fermer les yeux n'a jamais rien changé à un bilan, surtout quand il révèle une situation délicate.

Il fallait donc, préalablement ou dans le même temps, rétablir cette situation, rattraper le retard accumulé, régler le contentieux existant, et cela, je le répète, avant toute proposition nouvelle ou du moins dans le même temps.

En effet, si cet écart défavorable entre les charges et les ressources des collectivités locales — écart qui frise l'étouffement, dans certains cas — ce n'est pas réduit au départ, nous verrons cet étouffement s'institutionnaliser pour certaines communes, notamment les petites et celles dont l'urbanisation rapide ou l'urgence de besoins sociaux criants ont créé des charges insupportables. Si l'écart défavorable résultant de la situation actuelle ne connaît pas au moins une amorce de diminution, le mouvement vers l'austérité et l'étouffement se perpétuera. Ainsi les communes n'iront jamais vers l'autogestion de leurs affaires, objectif d'une démocratie moderne, dans une centralisation poussée au maximum. Bien au contraire, elles s'achemineront toutes vers la sujétion toujours plus totale à un Etat de plus en plus omniprésent, distributeur arbitraire d'une manne dépendant de son bon vouloir et, en dernier ressort, seul détenteur du pouvoir de décision, du pouvoir politique toujours centralisé.

De plus, les collectivités locales seront contraintes d'augmenter considérablement, et de façon progressive, leurs impôts locaux, de réduire les dépenses collectives et de laisser les familles se débattre dans des problèmes devenus de nos jours insolubles.

Nous irons ainsi nécessairement vers la suppression des transports scolaires, des logements sociaux, des restaurants pour les enfants des écoles et les personnes âgées, du sport pour tous, etc.

Dans les petites communes, impuissantes à entretenir leur voirie, leurs réseaux d'eau et d'électricité, les derniers habitants « survivants » devront reprendre les corvées de routes, les corvées de neige, les quêtes publiques pour l'église, l'école ou la salle des fêtes !

La perspective que vous nous tracez, c'est non seulement celle de l'austérité pour les populations qui n'ont pas les moyens individuellement de se suffire à elles-mêmes, mais encore celle de la régression sociale et culturelle, celle du retard dans l'urbanisation, voire de la disparition de certains services publics communaux.

Au contraire de votre démarche, il eut fallu, dès la première année, rétablir la correspondance entre les ressources et les charges actuelles, afin d'éviter l'étouffement de nos budgets de fonctionnement sous les dépenses d'entretien et de chauffage des écoles et autres bâtiments publics, sous le poids des contingents et les charges grandissantes des annuités.

Cet aménagement de la fiscalité locale ne coûtera pas un seul franc à l'Etat. Il s'agit, pour lui, d'échapper une fois de plus au rendez-vous des collectivités locales en semant quelques illusions supplémentaires et en évitant de régler le problème essentiel du complément de ressources aux collectivités.

On pourrait s'interroger sur la raison de ce refus persistant, si cette attitude n'était pas strictement conforme à la politique gouvernementale et cohérente avec toutes les autres mesures qui la caractérisent : austérité pour les travailleurs et les salariés ; austérité pour les familles ; austérité pour les petites et moyennes entreprises, collecte et orientation de l'épargne vers des investissements, non en France, mais à l'étranger, dans le cadre du redéploiement industriel, crédits publics réservés de plus en plus aux grandes sociétés multinationales favorisées, de surcroît, par de nombreuses mesures fiscales d'exonération relevant d'une véritable fiscalité d'exception.

C'est ainsi, tout naturellement, que la surfiscalisation locale vient relayer le désengagement financier de l'Etat vis-à-vis des collectivités locales. Il suffit alors, pour lui, de bien veiller à protéger dans le lot des contribuables locaux ainsi menacés les redevables de la taxe professionnelle contre les effets de cette surfiscalisation ; tant pis si la différence doit être prélevée sur les revenus des salariés et des paysans.

De plus, en bloquant les ressources locales, l'Etat est assuré que les collectivités locales ne captent pas trop d'épargne, puisqu'elles ne peuvent plus investir ; tant pis pour les entreprises de travaux publics et tant pis si le chômage s'accroît dans notre pays.

La seule solution — et vous ne pouvez pas, bien évidemment, l'appliquer vous-même — c'est que l'Etat cesse d'être au service des puissants intérêts industriels et financiers.

Ce n'est qu'alors qu'il pourra transférer une partie des ressources centralisées au plan national au bénéfice des collectivités locales.

Ce n'est qu'alors que les collectivités locales pourront répondre à nouveau aux besoins sociaux de leurs populations et au service attendu d'elles par le pays dans la conservation du patrimoine national et l'entretien du cadre de vie.

Ce n'est qu'alors que les collectivités locales pourront reprendre un rythme normal d'investissements et trouver des crédits à long terme et à bas taux d'intérêt pour réaliser leurs propres équipements collectifs et participer ainsi à la relance de la vie économique, sociale et culturelle de notre pays. Mais tel n'est pas votre but.

Je comprends d'ailleurs qu'ayant en arrière-pensée un tel objectif, vous ayez tenté par tous les moyens, depuis vingt ans, de réduire le nombre des centres de résistance à votre politique, en multipliant les astuces, pour regrouper les communes ou les mettre progressivement et massivement sous une quelconque tutelle supra-communale.

Que n'a-t-on pas fait pour tenter de ridiculiser la situation française de très large décentralisation territoriale créée par l'histoire d'un peuple avide de démocratie, décentralisation que de nombreux pays nous envient aujourd'hui, après avoir fait leur propre expérience de centralisation !

Que n'a-t-on pas tenté pour regrouper arbitrairement les communes dans des structures autoritaristes et centralisées du type communautés urbaines, districts et autres modèles Boscher, empêtrés aujourd'hui dans le bureaucratisme et la technocratie, pour amener les communes à fusionner, bref, pour essayer par tous les moyens de mettre en place un échelon supra-communautaire coupé des électeurs, donc plus facile à intégrer dans une politique décidée au plus haut niveau !

Ainsi le pouvoir trouverait là le moyen facile de faire accepter l'austérité aux ménages, par des impôts de plus en plus lourds, en leur enlevant le seul moyen efficace de s'exprimer, voire de s'opposer, qu'est l'élection directe.

Voilà pourquoi dans ce texte, encore une fois, par la bande, vous invitez financièrement au regroupement, et qui plus est, vous tentez de l'institutionnaliser de façon à le rendre irréversible.

On retrouve d'ailleurs cette même tentative dans les deux projets. Le Gouvernement est tétu dans sa volonté de réduire les centres locaux de décision de notre pays, mais il ne pourra l'être autant que notre peuple qui a toujours refusé le regroupement forcé, comme d'ailleurs toute délégation de pouvoir qu'elle qu'elle soit.

Autre aspect négatif de votre projet, vous n'apportez pas aux petites communes les moyens réels et suffisants de fonctionner et de faire face à la lourde mission que vous leur reconnaissez dans vos discours officiels, mais là seulement hélas ! Il est certes plus facile de parler du rôle irremplaçable des élus locaux administrant généreusement, avec désintéressement un morceau de France, allant de 1 000 à 10 000 hectares, y maintenant la propriété, assurant la conservation du patrimoine, l'entretien des équipements collectifs réalisés au cours des siècles, par les générations de ruraux qui les ont précédés. Dans chaque région de France, ces élus locaux ont sauvé ce qu'il est convenu d'appeler l'environnement ou le cadre de vie, en même temps que souvent le parler et les riches traditions.

A propos de cette mission, dont l'accomplissement revêt pour notre pays et la santé de sa population urbaine un intérêt national, on était même allé jusqu'à parler d'un Smig. Notre commission des finances, sur cette lancée, a dénombré les 14 332 235 habitants répartis dans les 82 746 communes de moins de 2 000 habitants en 1975, et chiffré à 1470 millions de francs ce besoin minimum de fonctionnement. Seraient exclues, bien entendu, de cette attribution les communes disposant d'une rente exceptionnelle de situation.

Nous avons, quant à nous, communistes, demandé que soit inscrits dès 1979, dans le budget de l'Etat une première tranche de 700 millions de francs pour cette attribution forfaitaire compensatrice aux petites communes de France, soit la moitié de leur minimum vital.

Or, dans votre grande générosité, vous n'en prévoyez plus que le sixième, soit approximativement 230 millions de francs et, ce qui d'ailleurs vous caractérise bien, vous prenez ces crédits non pas dans la poche des riches contribuables du pays et autres privilégiés fiscaux, mais dans la caisse des autres collectivités locales ! Voilà en vérité, une manière de se moquer des besoins réels des petites communes de France, et une façon élégante de témoigner de la reconnaissance qui ne vous coûte pas trop cher !

Le Gouvernement n'aurait-il pas, au contraire, été bien inspiré d'instituer cette dotation spéciale compensatrice aux petites communes en l'abondant par un crédit d'Etat supplémentaire ? En effet, prélevée sur la dotation de péréquation, elle ne pourra jamais atteindre le niveau suffisant pour être réellement efficace. Car, s'il fallait la prélever entièrement sur le montant de la dotation globale, il faudrait supprimer les autres concours particuliers ou prélever de la dotation des autres communes des sommes importantes.

Messieurs les ministres, soyons donc logiques avec les promesses faites et honnêtes pour ne pas décevoir les espoirs qu'a fait naître chez les petites communes le « Smig communal ».

Enfin, autre aspect de votre projet : l'absence des moyens indispensables à l'instauration d'un nouveau statut des élus.

Une idée avait été lancée de doter enfin les élus locaux d'un véritable statut démocratique, qui permette d'accomplir raisonnablement, dignement, les lourdes tâches de leur mandat qui

vont s'accroissant. Dans un petit pays rural et montagnard de surcroît, l'Autriche, depuis très longtemps les maires, pratiquement détachés professionnellement, sont entièrement à la disposition de leur commune et perçoivent une rémunération, dont le montant est fixé par le conseil municipal. En 1963, par exemple, dans deux communes de montagne de 1 200 et de 1 000 habitants, que nous visitâmes à l'occasion d'un voyage d'études, cette rémunération atteignait respectivement l'équivalent de 2 400 et de 1 800 francs par mois, et cela il y a quinze ans !

La décentralisation et la véritable démocratie locale est aussi à ce prix. Nous avons mis sur pied, depuis 1963-1964 dans les départements de l'académie de Grenoble, une « formation des élus ». Cette promotion des élus locaux, instituée avec l'aide de l'université, des associations départementales des maires et des élus locaux, ainsi que du conseil général, a connu et connaît encore un très large succès.

Cependant, pour participer à ces journées d'études ou à ces sessions de formation auxquelles s'inscrivent annuellement plusieurs centaines de candidats, il faut du temps. Où l'élu local doit-il le prendre, sinon sur son temps de travail ou son temps de repos avec tous les inconvénients matériels qui en découlent, et je ne parle pas du simple droit à la formation de l'élu, non encore reconnu par la législation du travail pour les salariés ?

Aussi, avant le dépôt de vos deux projets de prétendue réforme des finances locales, vous auriez dû préalablement mettre en discussion, avec votre projet de loi-cadre, les diverses propositions qui ont été examinées depuis mai dernier par la commission des lois et qui concernent le statut des élus locaux.

Vous auriez pu aussi prévoir dans votre dotation de fonctionnement, qui se veut globale, les moyens d'exercer les nouveaux droits ainsi reconnus aux élus et touchant à leur disponibilité, à leur rémunération et à leur formation. De cela aussi vous faites l'impasse en tentant de donner l'impression que tout sera désormais et définitivement bien réglé par votre projet qui, en fait, ne prévoit qu'une simple addition et quelques aménagements de ce que nous recevions déjà.

Cette dotation globale de fonctionnement était pourtant l'occasion, la grande réforme étant effectuée, de représenter cette part de ressources nationales attribuée aux collectivités locales et suffisante d'abord pour rétablir au départ une plus juste adéquation entre nos charges actuelles et les ressources dont nous disposons pour les assumer, ensuite, pour compenser les inégalités entre collectivités locales et pour répondre au nouveau transfert de responsabilité de l'Etat aux collectivités locales que vous vous proposez, à vous entendre, d'effectuer, enfin, pour attribuer aux petites communes le minimum vital indispensable.

Voilà ce qu'il aurait fallu additionner et non, comme vous l'avez fait dans l'article L. 234-3 du code des communes qui figure à l'article 1^{er} du projet de loi, les quelques fonds de tiroir disséminés traditionnellement dans votre budget.

Mais cela supposait, en premier lieu, que dès 1979 votre loi de finances portât l'ancien VRTS à trente-cinq milliards de francs, contint une première tranche de 700 millions de francs de dotation spéciale aux petites communes, ce qui pouvait être réalisé immédiatement. Mais cela supposait aussi que fussent connues et votées les dispositions de votre loi-cadre de décentralisation des responsabilités locales.

On aurait pu ainsi connaître pleinement les tenants et les aboutissants d'une vraie réforme des finances locales de fonctionnement. On aurait pu surtout établir justement son montant et répartir plus équitablement les ressources publiques nationales entre l'Etat et les collectivités locales.

Le mécontentement grandissant des élus a déjà obligé le Gouvernement à essayer de trouver une réponse au besoin objectif de réforme des finances locales. Mais ce qu'il nous propose est loin de l'attente des élus locaux et, quelle que soit l'importance de sa campagne pour faire croire à un changement, il n'est parvenu à persuader personne de l'efficacité de sa réponse. Je dis bien personne, car tous ici nous savons que les maires de France nous jugeront la semaine prochaine sur le courage dont nous aurons fait preuve aujourd'hui non seulement en paroles, mais également en actes. Car demain, quelle que soit la propagande qui sera faite, c'est sur les résultats que nous serons jugés ; même si l'on en reporte la récolte à deux ou trois ans, les fruits seront amers.

Mais tout cela est dans la logique du pouvoir actuel, et M. le ministre de l'intérieur en avait averti ceux qui ont des oreilles pour entendre, quand il déclarait ici même le 20 juin dernier qu'il ne fallait pas s'attendre à une amélioration du rapport existant entre les finances et l'Etat et celles des collectivités locales.

M. le Premier ministre était encore plus explicite et plus lapidaire le 24 août dernier quand il était dans l'Yonne : « Les collectivités locales n'auront pas un sou de plus », disait-il, et il ajoutait, assez cyniquement d'ailleurs : « Ce sont

les élus qui sont responsables des difficultés de leurs communes par des dépenses exagérées ».

Ainsi, nous étions avertis qu'au-delà de quelques phrases qui flattent les élus locaux le pouvoir était bien décidé à ne rien lâcher.

C'est ainsi que, dans vos projets, nous ne trouvons que des raisons de déception : mépris de la personnalité locale et de son droit à la majorité juridique et morale ; silence lourd de danger pour les collectivités locales sur votre intention concernant une redéfinition de leurs rapports avec l'Etat et un nouveau partage de compétences ; table rase du passé, fi du contentieux actuel entre l'Etat et les collectivités locales et impasse sur le passif dramatique de leurs finances à ce jour ; entêtement obstiné à vouloir amener les communes à déléguer l'essentiel de leurs pouvoirs à des organismes supra-communaux irresponsables devant les électeurs ; refus de reconnaître la fonction irremplaçable des 32 000 petites communes, en ne leur accordant pas le minimum vital de fonctionnement ; report *sine die* de la prise en compte d'un statut démocratique de l'élu local et de son droit à la formation et, surtout, aucune amélioration des ressources actuelles.

Tels sont les silences, graves de conséquences, et les traits caractéristiques de votre projet de loi sur la dotation globale de fonctionnement. Vous avez voulu donner le change devant la montée de la colère des maires de France, de tous les élus locaux et de leurs populations. Libre à ceux qui refusent de se rendre à l'évidence de laisser passer une telle mystification. Quant à nous, nous refusons de laisser faire, de nous laisser avoir par les semeurs d'illusions. Les collectivités locales attendent autre chose, elles meurent d'étouffement financier.

Nous continuerons donc à lutter pour l'établissement de leur statut de majorité dans une France plus démocratique qui exige, aujourd'hui, une décentralisation poussée au maximum.

Nous nous battons pour que, enfin, s'ouvre le vrai débat sur les problèmes de compétences et de moyens qu'exige, aujourd'hui, une nouvelle répartition des pouvoirs.

En effet, tout pouvoir, pour être réel, requiert deux conditions nécessaires : sa reconnaissance juridique et les moyens indispensables à son exercice. Votre projet de loi ne renferme ni l'une ni l'autre. Ce n'est pas le débat qu'attendaient les élus locaux.

Nous ne pouvons pas nous prêter à ce jeu qui conduit finalement à l'enterrement des vrais problèmes des collectivités locales à ce jour, à savoir le développement des responsabilités locales avec son corollaire, le développement suffisant des ressources locales pour assumer ces responsabilités, et comme préalable le rattrapage indispensable du retard accumulé jusqu'à ce jour. (*Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.*)

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

M. Marcel Lucotte. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le 28 septembre dernier, célébrant le vingtième anniversaire de la Constitution de 1958, le Président de la République dénonçait deux dangers qui nous menacent. Le premier, disait-il, est celui de la division partisane et le second, plus pernicieux peut-être encore, celui de la dotation technocratique.

Il insistait sur le fait que, face à ce danger moderne, le remède, car il n'y en a qu'un, est dans la démocratie républicaine, c'est-à-dire dans la décentralisation et la division des responsabilités.

Cette démocratie — ajoutait-il — suppose que les citoyens participent personnellement à la gestion des intérêts collectifs par les mandats électifs locaux.

A de nombreuses reprises, il évoquait le cap de la réforme qui l'a inspirée, c'est-à-dire la revivification de la démocratie locale, le développement des responsabilités locales, la décentralisation et donc, la réforme de l'Etat et de ses administrations.

Dans cette perspective, pourrait donc s'engager enfin le débat sur l'avenir de nos collectivités locales, nos communes et nos départements. C'est, en effet, un vieux débat qui dure depuis trois républiques !

Accomplir une étape décisive, telle est bien la volonté maintes fois affirmée par le Président de la République et par le Gouvernement. Cette étape a fait l'objet d'une longue préparation à laquelle les élus, notamment les maires, ont été associés, et pour laquelle le Sénat, qui très logiquement a été saisi en premier, a été informé grâce notamment à l'heureuse initiative du président Poher. Le Gouvernement a multiplié dans ce sens ses efforts d'information — et nous le savons bien, monsieur le secrétaire d'Etat — à travers tout le pays.

Aujourd'hui, nous étudions deux textes qui constituent le début de cette réforme. Il s'agit de deux textes difficiles puisqu'ils sont d'ordre financier et fiscal et qu'en ce domaine la recherche de la justice et de la solidarité est obligatoirement complexe, deux textes qui présentent, incontestablement, des

aspects positifs et rappellent certains souhaits de notre assemblée, deux textes que le calendrier même imposait de voter puisque, le 31 décembre prochain, certains dispositifs fiscaux doivent disparaître.

Dès lors, la tentation est grande, parfois, de ressentir quelque désenchantement que certains tentent d'exploiter. Tous, en revanche, et objectivement, éprouvent des inquiétudes. Ne fait-on pas preuve d'une trop grande hâte ? A-t-on suffisamment prévu, pour les collectivités locales, pour les contribuables et pour les activités économiques, les conséquences des dispositions envisagées ?

Sans doute, de nombreuses dispositions vont-elles dans le bon sens dans la mesure où elles tendent à donner plus de responsabilité aux élus, à assurer une plus grande justice entre les contribuables, à établir une plus grande solidarité entre les communes. Des craintes essentielles, messieurs les ministres, n'en demeurent pas moins. Je veux, très rapidement, en évoquer quelques-unes.

Tout d'abord, on retrouve, dans les deux projets de loi, une volonté d'assurer une solidarité entre les communes ; c'est-à-dire que, comme toujours en la matière, on prend aux uns pour donner aux autres.

En l'état actuel des choses et compte tenu de la situation dont personne n'ose dire suffisamment qu'elle en arrive, parfois, à friser le scandale, cette recherche d'une plus grande solidarité est juste ; mais a-t-on tout de même suffisamment mesuré les effets cumulés des deux textes ?

Les mêmes communes, peut-être hâtivement considérées comme riches, ne seront-elles pas brutalement atteintes dans leurs ressources ? Les simulations que M. le ministre de l'intérieur nous annonce nous apporteront peut-être des précisions à ce sujet, demain. Et s'il s'agit de péréquation, combien serait-elle plus probante si l'Etat, de son côté, y ajoutait sa part !

J'en viens à ma deuxième observation. La dotation globale de fonctionnement est rattachée pour son évolution à la TVA. Pourquoi pas ? En 1979, les communes seront gagnantes. Elles auraient été perdantes dans le passé. Seront-elles, à nouveau, perdantes dans l'avenir ?

A la vérité, il n'existe pas de bonne référence, mais des références de circonstances dont nous voudrions être assurés qu'elles pourront facilement être remises en cause en cas d'accident de parcours ou en prenant tels dispositifs de protection, ainsi que l'a indiqué M. Poncelet.

La liberté dans la fixation des taux des impôts directs locaux est — c'est ma troisième observation — un objectif à atteindre, mais nous concevons que, dans le contexte économique actuel, une grande attention soit portée, à propos de la taxe professionnelle, à la vie des entreprises, d'où ces multiples précautions qui sont prévues dans le texte pour encadrer l'évolution de la taxe professionnelle. Mais il en est là comme de la liberté des prix, on libère ou on contrôle. Un système fait d'un peu de liberté et d'un peu de contrôle est bâtarde et nous en apercevons les vices. Le plus grave de ceux-ci est assurément la suspicion qui ne peut que naître de proche en proche.

Protéger l'entreprise, c'est amener les contribuables qui acquittent la taxe d'habitation et les deux impôts fonciers à se sentir victimes. Dans le même temps, rechercher une meilleure adaptation de la taxe d'habitation à une politique plus sociale, c'est demander aux contribuables assujettis aux deux impôts fonciers et à la taxe d'habitation un effort supplémentaire. On constate, dans ces conditions, que le monde rural, sans avoir analysé le mécanisme, ressent une inquiétude quant à l'avenir.

Enfin, agir immédiatement dans le sens de cette liberté des taux, alors que les bases d'imposition sont d'une extraordinaire diversité, serait faire reposer cette réforme sur des injustices criantes. C'est également vrai pour la taxe professionnelle qui joue souvent à contre-courant d'une politique d'aménagement du territoire — ce point, je le rappelle, n'a pas été signalé — le montant des impositions à la taxe professionnelle, effaçant — et parfois très souvent en quelques années — les quelques avantages consentis par l'Etat pour l'implantation des entreprises.

Il faut donc savoir qu'on ne peut durablement, sauf à maintenir des injustices, figer le système actuel. Mais les inquiétudes exprimées à cette tribune justifient la prudence de la commission des finances et de celle des lois, qui ont fourni un travail remarquable et qui, s'agissant notamment de la fiscalité directe locale, ont, à juste titre, suggéré un étalement dans le temps de certaines dispositions qui réclament de plus complètes simulations et une meilleure connaissance des répercussions qu'elles auront en 1980 pour les départements, et en 1981 pour les communes.

Nous souhaitons que le Gouvernement entende l'appel de nombreuses personnes et déjà de sa majorité. Ce report d'application ne serait-il pas, d'ailleurs, une bonne réponse aux critiques qui portent sur l'absence de discussion, au préalable, sur le projet de loi-cadre ?

C'est dans cet esprit que cette première phase de la réforme doit être abordée. Mais, oserai-je dire, que ce n'est pas l'essentiel. L'essentiel, c'est la grande explication qui doit avoir lieu enfin entre l'Etat et les collectivités locales.

L'essentiel, ce sera la loi-cadre, le plan de développement des responsabilités locales. Il faut, en effet — et chacun le ressent — mettre un terme à la situation bloquée qui existe entre l'Etat et les collectivités locales. Il faut en finir avec un contentieux qui oppose l'un aux autres. Pour l'avenir, c'est ce débat-là, et ce débat-là seulement, qui aura le plus d'importance.

Aujourd'hui, sans doute avons-nous l'occasion d'améliorer sur certains points la fiscalité directe locale, de limiter les extraordinaires diversités de situations entre les collectivités locales et donc entre les citoyens, d'assurer plus de solidarité, de donner à nos communes une dotation globale de fonctionnement qui n'oubliera pas les plus pauvres.

Mais ayant fait cela — ce n'est certes pas négligeable et nous apporterons notre soutien à cette entreprise, sous réserve des améliorations proposées par nos rapporteurs — nous n'aurons pas encore, monsieur le ministre, fondamentalement accompli la réforme.

C'est cette réforme que la loi-cadre devra réaliser en répondant à cette question fondamentale qui domine ce débat : comment développer les responsabilités locales, c'est-à-dire comment faire pour que les élus locaux aient les moyens qui correspondent aux responsabilités qu'on veut leur confier ?

Ces moyens sont de deux ordres : ils sont humains et financiers. Ils sont d'abord humains. Je n'insisterai pas, car nous aurons l'occasion d'en reparler. Je pense au statut de l'élu et à celui des personnels.

Ils sont ensuite financiers et, à ce sujet, deux approches sont possibles. On peut parler des finances locales, soit en réclamant davantage d'argent à l'Etat — ce sont les recettes — soit en considérant également les dépenses.

Du côté des recettes, il est vrai — et on nous l'avait annoncé — que les textes dont nous discutons ne règlent pas les problèmes, même s'ils sont destinés à aider les collectivités locales les plus pauvres.

D'autres étapes restent à franchir pour doter de recettes évolutives ces collectivités locales et mieux répartir les moyens entre l'Etat et celles-ci. Les recettes évolutives, qui sont au cœur du problème, sont réclamées par les maires. Je pense que l'Etat ne pourra éluder à court terme le vrai problème.

Comme certains, je souhaite que ces recettes évolutives soient fondées soit sur l'impôt sur le revenu, soit sur la TVA. Les deux systèmes présentent des avantages et des inconvénients, mais c'est sûrement dans cette direction qu'il faudra poursuivre les efforts et ce sera déjà en partie assurer une plus juste répartition des ressources entre l'Etat, les départements et les communes.

Une plus juste répartition c'est aussi, et peut-être surtout, songer aux dépenses et, donc, aux compétences réciproques. Là seulement, nous dominerons le débat : Qui fait quoi et avec quels moyens ? Bien sûr, on peut s'interroger sur des transferts dont certains exemples, dans le passé, ne sont pas enthousiasmants. Mais enfin, il existe des transferts dans tous les sens. On peut citer deux exemples. On peut imaginer qu'ils ne soient pas négatifs. Je veux parler des dépenses scolaires.

Si enfin, nous posions des questions précises : Qui fait quoi ? Qui est responsable de quelle branche d'enseignement ? Dans ces conditions, au contraire, s'effectuerait un transfert des responsabilités et des charges du côté de l'Etat et un allègement du côté de la commune. Chaque fois qu'un collège est construit, les charges d'investissement et de fonctionnement, même si l'établissement est nationalisé, s'élèvent à 1 000 francs lourds par élève pour les communes.

Deuxième exemple : en matière d'aide sociale, au lieu de ce système incompréhensible de répartition, si l'on savait clairement ce qui est à la charge de la Nation, que l'Etat gardera pour son compte, et clairement ce qui est à la charge de la commune et dont la commune décidera pour son compte, je suis persuadé là aussi que, compte tenu de l'importance des dépenses de santé qui grèvent tant les contingents d'aide sociale et qui sont la plupart du temps à la charge de la Nation, nous aurions un transfert qui n'est pas dans le sens que nous pouvons redouter.

Irait dans le même sens d'une plus grande responsabilité des élus la mise en œuvre de la dotation globale d'équipement, à condition que cette idée ne s'ensable pas du fait de trop basses eaux.

Mais quels progrès ! La tutelle deviendrait plus facilement conseil et l'on songe surtout à la tutelle technique, celle qui est le plus durement ressentie avec la tutelle financière. S'agissant d'ailleurs de cette dernière, il faudrait que nos collègues prennent garde. Il faudrait veiller attentivement à ce que la tutelle de l'Etat ne soit pas remplacée par la tutelle du banquier, qui ne serait pas forcément meilleure.

L'argent public serait mieux employé. A volume de crédit égal, quelles économies ne réaliserait-on pas si, dans l'année même où le conseil municipal librement décidait de ses choix, l'argent pouvait être employé plutôt que d'attendre deux, trois, cinq ans programmation, subventions et emprunts.

Mais deux interrogations demeurent.

L'Etat ne peut pas laisser se développer éventuellement des investissements désordonnés ; il doit garder la possibilité d'interventions sectorielles pour des politiques d'innovation. Une seule réponse à cette interrogation, qui tient en une formule : la politique contractuelle. C'est une politique que nous connaissons. Elle a fait ses preuves. Il faut la rappeler aujourd'hui dans ce débat : soixante contrats de villes moyennes couvrant deux millions d'habitants, 193 contrats de pays couvrant 2 000 communes et quatre millions d'habitants. C'est une politique contractuelle à laquelle départements et régions devraient être associés.

Deuxième inquiétude, car cette subvention globale d'équipement n'a pas toutes les vertus : subvention globale d'équipement, qu'est-ce que cela peut bien vouloir dire pour une petite commune rurale ? Devraient-elles, ces communes rurales, attendre plusieurs années, faire leur petite cassette pour arriver à faire tout de même un peu de travail, un peu d'investissements ou, au contraire, n'y aurait-il pas moyen d'abonder le système pour encourager la coopération intercommunale librement consentie ?

Oui, mes chers collègues, voilà l'essentiel. Au-delà des deux textes dont nous discutons aujourd'hui, c'est ce que les élus attendent. Ne laissons pas prendre le risque de figer le dialogue en un affrontement qui verrait les élus désabusés — cette fois, après l'espérance qui était apparue à nouveau, ce serait très grave — revenir à leur slogan habituel « Des sous et pas de réforme », tandis que l'Etat dirait ou qu'on lui laisserait dire « La réforme et pas de sous ».

Oui à la réforme, c'est-à-dire au développement des responsabilités de la démocratie locale, oui à la réforme et aux moyens de la mettre en œuvre.

Après les deux projets d'aujourd'hui, c'est ce qui nous restera à faire, c'est-à-dire, messieurs les ministres, mes chers collègues, le plus important. (Applaudissements à droite.)

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

M. Roger Quilliot. Monsieur le président, messieurs les ministres, depuis des décennies, nos communes sont engagées dans une évolution profonde. Depuis des décennies, elles butent sur le problème financier.

Des milliers de communes rurales ont été frappées par l'exode : elles ont perdu leurs commerces, leur artisanat, donc l'essentiel de leurs ressources économiques ; elles ont perdu bien des bras, bien des habitants, donc une bonne part de leur taxe d'habitation. Pourtant, pour que soit préservé ce qui pouvait l'être encore, elles ont dû consentir des efforts de voirie, d'adduction d'eau, bref, faire tout ce qui pouvait encore faciliter la vie et la communication. Elles ont sacrifié au remembrement pour sauver la terre, cet outil de travail. Ainsi leurs dépenses se sont accrues dans le temps où leur potentiel fiscal s'amenuisait.

Dans les bourgs en croissance, dans les villes et les agglomérations, l'évolution a été parallèle, symétriquement inverse souvent. Mais les effets, pour être plus subtils, n'en sont pas moins déléteres. On me permettra de m'y attarder un peu plus longuement, car les villes, les grandes villes aussi, sont en crise et souvent menacées.

Certes, de mémoire de rose, on n'a jamais vu mourir un jardinier ; de mémoire d'homme, on n'a jamais vu mourir une ville ! Pourtant, elles meurent. Je ne me reporterai pas à ces témoins de notre histoire que sont Babylone ou la cité légendaire de la Reine de Saba. Je prendrai un exemple aussi banal que cette petite commune du Nord qu'est Théroanne, qui était une très vaste cité quand Lille n'était qu'un bourg. Qui aujourd'hui connaît encore Théroanne ? Combien pourrions-nous citer d'exemples du même ordre, de villes qui se fanent ou s'essouffent ! Un jour, l'âme s'en va, puis les pierres meurent.

Surprenant diagnostic, me direz-vous, alors même que les agglomérations ne font que s'étendre. Précisément, agglomération n'est pas ville. On s'est laissé aller, ces dernières décennies, à imaginer des métropoles à la mesure d'une croissance industrielle indéfinie. Quinze millions de Parisiens, des capitaux provinciaux multipliés par deux ou trois ; ainsi rêvaient, récemment encore, voilà trois ou quatre ans, nos schémas directeurs. Mais le rêve pourrait bien tourner au cauchemar.

Nos villes, avant même d'avoir atteint des tailles démesurées, souffrent de congestion automobile, de coronarite aiguë, d'asphyxie fiscale, voire de leucémie industrielle. L'automobile, ce merveilleux jouet, à tout envahi, chaussées et trottoirs, et nous nous épuisons à repousser nos murs, à défigurer nos places, à tailler dans le tissu vif pénétrantes et boulevards ; l'impuissance à maîtriser les sols, l'insuffisance de la législation foncière accentuent la désertion des centres-villes, menacés de devenir, comme à Chicago, de véritables cours des miracles.

Les réseaux de voirie s'allongent indéfiniment vers les quartiers d'habitation et les banlieues satellites, séparant radicalement le travail du commerce et du loisir ; chaque citoyen, personnage émietté, éclate entre le centre commercial, les résidences, les zones industrielles selon qu'il est tour à tour consommateur, résident ou producteur.

Peu à peu, la spéculation sur les sols entraîne les entreprises hors de nos villes, là où le terrain est meilleur marché et les impositions moins lourdes. Les grandes surfaces s'implantent en périphérie et tarissent par contrecoup nos ressources.

On cherchait jadis en ville une certaine sécurité du travail, que remet en cause le chômage. On y cherchait aussi la sécurité tout court. Las ! Jadis, la criminalité vivait des grands chemins ; elle prospère aujourd'hui dans la pénombre de nos cités : commerce des charmes, commerce de drogue, recels, la ville est le plus sûr des abris pour les trafiquants et les repris de justice. Si New York est le plus grand repaire de brigandage du monde entier, si Paris a ses « mystères » comme au temps d'Eugène Sue, si Lyon, Marseille ont la réputation, souvent usurpée, d'être des carrefours du banditisme, c'est que les activités criminelles croissent en progression géométrique, tandis que la population croît en progression arithmétique et que nos effectifs de police, eux, stagnent. Les vitrines tentatrices, le sentiment artificiel de surabondance attirent les maniaques, les faibles, les avides, bien sûr, simplement aussi les nécessiteux, les déracinés, plus nombreux ici qu'ailleurs, plus fragiles aussi.

Contrairement à ce qu'espérait Victor Hugo, l'ouverture des écoles n'a pas entraîné la fermeture des prisons ; d'où un sentiment d'insécurité amplifié par l'écho que la presse écrite ou parlée nous renvoie des faits divers ; d'où une angoisse grandissante chez les solitaires, les vieillards surtout ; d'où l'inquiétude des femmes, guettées par les violences sexuelles, et des parents pour les enfants.

Je tire au noir, peut-être, mais moins qu'on ne l'imagine. Depuis des années, les élus, qui ont la responsabilité des villes, ont pris conscience de cette dégradation quasi mécanique et, heureusement, la prise de conscience marque le début du redressement. Nous ne voulons ni de New York, perpétuellement au bord de la faillite, ni de Chicago, pourrie en son cœur, ni de Los Angeles, banlieue indéfinie et menaçante d'une ville fantôme.

Nous avons entrepris, les uns et les autres, de reconquérir nos centres-villes, de les réhabiliter, d'aérer nos quartiers neufs, de revivifier nos centres historiques. Nous nous improvisons urbanistes...

M. Bernard Talon. Il ne s'agit pas de problèmes fiscaux !

M. Roger Quilliot. Je vais y venir, rassurez-vous.

Nous nous efforçons d'animer nos quartiers, d'y diffuser divertissement et culture, d'y susciter animation et création.

Nous sommes revenus de ces privilèges exorbitants accordés à l'automobile et nous favorisons, autant que faire se peut, les deux roues, les transports en commun, la circulation piétonnière, que sais-je ? Bref, nous intervenons à tous les niveaux, y compris et surtout dans des domaines qui ne sont pas de notre compétence légale, mais dont les initiatives privées se détournent ou dont les pouvoirs publics se sont dessaisis.

Pour mener à bien tant d'actions diverses, il nous faudrait des moyens, mais nous n'avons d'autre ressource que ces impôts séculaires aux rendements inadaptes aux besoins présents ou des aides de l'Etat annuellement octroyées.

On nous presse d'appeler nos concitoyens à la responsabilité. Informations, débats, tout devrait y concourir, car plus grandit la ville et plus il est difficile à l'élu de garder le contact avec ses mandants. Mais comment le pourrions-nous quand la plupart de nos grandes décisions sont soumises à de nombreux visas administratifs, quand nous sommes incapables de calculer les effets de nos choix budgétaires ? Si les pouvoirs publics sont convaincus de la nécessité pour nos villes de renaitre — ils ne songent généralement, après avoir rêvé d'une poussée de sève indéfinie, qu'à en arrêter le développement, sans s'apercevoir que, changeant de mesure, elles ont changé de nature — qu'ils répondent d'abord clairement aux questions toutes simples que nous posons inlassablement : qui fait quoi ? Qui paie quoi ? Je suis heureux de constater que ce slogan de l'association des maires des grandes villes a été aujourd'hui largement repris.

Nous ne pouvons pas payer de nos deniers les écoles primaires, communales par excellence, et nous charger également du secondaire, voire intervenir à l'échelon de l'enseignement supérieur. Nous ne pouvons pas aider aux implantations industrielles, prendre les chômeurs en charge, fournir l'aide sociale aux infirmes et handicapés, tracer des voies, réhabiliter le patrimoine immobilier ancien, et j'en passe, le tout avec 18 ou 19 p. 100 des ressources fiscales du pays. Nous ne pouvons pas soutenir le marché du bâtiment et des travaux publics à concurrence des deux tiers, supporter le plus gros de la vie

culturelle ou sportive, assurer la sécurité contre l'incendie, sans un partage des charges avec tous ceux qui profitent de ces interventions.

Si les agglomérations continuent de s'étendre, les villes perdent de leur substance, alors même que les tâches à venir demeurent innombrables.

C'est le moment de décider si, par le jeu des déséquilibres actuels et des législations souvent contradictoires, la crise de croissance va ou non se transformer en sénescence accélérée. Paradoxalement, si nous parlons si fort de renaissance, c'est que les forces de décomposition pèsent déjà souvent plus lourd que les forces de vie.

C'est dans ce cadre que je voulais situer l'ensemble des projets qui nous sont ou nous seront soumis.

Nous serions malvenus, monsieur le ministre, de vous reprocher de tenir vos engagements quant aux dates. Nous aurions souhaité que l'ensemble des questions évoquées soit tranché au fond au cours d'un même débat. Mais il était normal que vous nous en laissiez la responsabilité. Pour l'heure, il n'est pas mauvais que soit procédé à un premier examen général des textes qui nous sont soumis. Pour autant — vous me pardonneriez l'expression — le problème des finances locales ne peut être « saucissonné » et notre insatisfaction devant des projets de loi qui ne touchent en rien aux ressources, mais seulement à leur répartition pourrait être apaisée si les projets à venir nous libéraient de certaines charges ou nous apportaient des ressources nouvelles car les finances locales varient inmanquablement en fonction des compétences attribuées à la commune. Comme on l'a dit fort justement en d'autres lieux, la réforme des collectivités locales suppose d'abord la réforme de l'Etat.

Que nous proposez-vous donc aujourd'hui ? Une premier texte, essentiel, dont mes amis Sérusclat et Perrein ont traité à loisir, qui concerne la fiscalité directe locale. Je n'en dirai que quelques mots.

Je vous donne volontiers acte, monsieur le ministre de l'intérieur, du large esprit de concertation dans lequel vous avez voulu qu'il fût étudié. Tant dans le cadre de nos associations des maires que dans celui de la commission *ad hoc* du Sénat, le directeur des collectivités locales et ses collaborateurs se sont largement expliqués et nous ont longuement écoutés. Nous avons même eu, parfois, l'impression qu'ils nous entendaient et nous comprenaient. Aussi ne pouvons-nous cacher notre surprise de retrouver un texte où nos préoccupations semblent avoir été moins prises en compte que celles de puissants groupes d'intérêts économiques.

J'ai pu résumer, en le caricaturant à peine, devant M. le Président de la République, ce texte par cette boutade d'un de nos collègues, député de la majorité, expert en finances locales : « L'article 1^{er} nous donne toute liberté de fixer les taux de nos impôts ; l'article 2 nous la retire. »

Est-il nécessaire de les relire ? M. le rapporteur de la commission des lois l'a parfaitement dit ce matin, nous avons le sentiment, dans un premier temps, d'être rendus à nos véritables responsabilités mais, aussitôt après, grâce à deux négations, la taxe professionnelle est soustraite à notre compétence. Nous voilà, dirais-je, par le jeu de la syntaxe, redevenus mineurs comme devant.

Théoriquement, vous nous autorisez à passer d'un système de répartition à un système de quotité ; mais ce principe est aussitôt dénaturé par une série de chicanes qui nous retirent toute autonomie réelle.

Il y a là une discrimination particulièrement choquante qu'évoquait à l'instant M. Lucotte, ce qui prouve à quel point les élus locaux ont bien les mêmes préoccupations.

D'où vient qu'une catégorie particulière de contribuables, et non telle autre, se voie pourvue d'un statut privilégié, se voie garantie de façon exceptionnelle ? Mieux, chacun l'a senti, cette protection unilatérale entraînera, par contrecoup, l'augmentation des taxes foncières et des taxes d'habitation. Car personne ne doit, ici, tricher avec les réalités : à s'en tenir à la législation présente et à l'évolution des engagements financiers communaux — et les rapports que nous recevons les uns et les autres du trésorier-payeur ou de la caisse des dépôts et des consignations le confirment — le doublement des impôts locaux est inéluctable en francs, j'allais dire, fondants, sur quatre ou cinq ans. Dès lors que la taxe professionnelle se trouve, dans certains cas, bloquée, les locataires et propriétaires d'immeubles devront faire les frais de relèvements encore plus accentués que cela.

Or, qu'est-ce que la taxe d'habitation telle que nous la connaissons, sinon un impôt de consommation sur le logement, qui ne tient qu'un compte relatif de la valeur réelle dudit logement ? C'est un impôt absurde à la limite et c'est sans doute pourquoi, monsieur le rapporteur de la commission des finances, vous envisagiez sa disparition avec une certaine satisfaction. C'est un impôt dont les injustices ne sont corrigées que de façon marginale.

Quel dommage, s'agissant de la taxe professionnelle, qu'on ne l'ait pas alléguée de ces dispositions qui frappent l'emploi dans une période comme celle que nous vivons.

Peut-être, me direz-vous, la loi-cadre nous offrira-t-elle d'heureuses surprises; mais si elle devait nous les offrir, à quoi bon ce luxe de précautions?

Nous devinons le raisonnement qui sous-tend ce dispositif. Les maires, soumis au suffrage populaire, feront tout leur possible pour freiner la hausse des taxes foncières et d'habitation. On leur fait confiance pour cela; mais ils seront tentés de faire reporter ces charges sur les entreprises.

A cela, je me contenterai de rétorquer, comme l'a fait M. de Tinguy ce matin: connaissez-vous beaucoup de maires assez fous pour chasser les industries en les surchargeant? Tous savent que si les électeurs votent avec les mains, il est possible aux industriels de voter avec les pieds, si je puis dire.

Aussi m'en tiendrai-je à un argument de principe: la responsabilité ne se divise pas.

Eh quoi! On en reviendrait à la liberté des prix pour les industriels, au nom d'une certaine logique libérale, et on interdirait aux municipalités la liberté des taxes? Qui ne voit la contradiction grave, qui devrait être réhabilitaire à vos propres yeux?

Ou bien nous faut-il penser que ce projet de loi n'est qu'un élément circonstanciel, conjoncturel du dispositif prévu par le Premier ministre pour inciter l'industrie au redéploiement? Faudrait-il que, contraintes et forcées, les collectivités locales renoncent à leur responsabilité pour apporter leur cadeau dans la corbeille. Mais ici encore il y a contradiction. Je l'ai dit devant le Président de la République: continuera-t-on longtemps à voir par exemple les services de l'urbanisme nous inciter à humaniser nos villes, tandis qu'au nom de l'économie et des finances d'autres services s'emploieraient à contrecarrer cet effort. Encourageant certaines industries, on en tuait alors d'autres, celles du bâtiment et des travaux publics.

Vous comprendrez que, pour nous, ce projet de loi ne devrait comporter qu'un article essentiel, l'article 1^{er}, les autres n'ayant pour objet que d'assurer les transitions et de favoriser un rééquilibre entre communes pauvres et communes plus à l'aise.

Le projet de loi relatif à la dotation globale de fonctionnement est d'intention plus modeste. Il se contente de regrouper le VRTS, la taxe sur les spectacles et quelques ressources que je ne dirai pas de poche, mais de gousset.

Le principe de la disparition du VRTS est posé dans l'article 29 de la loi de finances pour 1979: vous êtes fidèle au rendez-vous. Vous étiez jusqu'ici obligé de reconstituer annuellement une ressource fictive, et qui plus est en réduction. Mais, pourquoi vous être arrêtés en si bon chemin? Il ne s'agit encore ici que d'un prélèvement calculé par référence au produit net de la TVA à législation constante, ce qui veut dire qu'à plus ou moins longue échéance nous reviendrons à des valeurs fictives. La logique du système ne voudrait-elle pas que, dans les meilleurs délais, on passe à l'attribution pure et simple aux collectivités locales d'un pourcentage de la TVA perçue au niveau national par l'Etat?

C'est dans cet esprit que nous avons suggéré la fixation à 16,5 p. 100 de la recette TVA de la dotation pour 1979. Vérification faite auprès des services des finances, le taux était de 16,45 p. 100. Nous avons arrondi ce taux à 16,50 p. 100 ce qui n'entraînait pour le budget aucune charge nouvelle mais marquait une évolution profonde et soulignait que les pouvoirs publics procédaient désormais aux collectivités locales des points d'un grand impôt d'Etat.

Mieux, les pouvoirs publics auraient ainsi la possibilité de démontrer à l'opinion qu'ils apportent régulièrement et ouvertement des ressources évolutives, alors qu'ils semblent aujourd'hui les octroyer de façon arbitraire et toujours à titre compensatoire.

Certes, nous avons une inquiétude, — vous allez me dire qu'il y a une contradiction, mais je vais la souligner moi-même — qui peut paraître effectivement contradictoire avec le vœu de voir se dessiner les contours de recettes évolutives: c'est que les ressources de TVA, dans la conjoncture économique, ne décroissent fortement; et, au cours de conversations exploratoires, il nous a souvent été répondu: rien n'empêcherait de revenir ultérieurement à la référence salariale, si le Gouvernement et le Parlement le jugeaient bon. J'en conviens; et je conviens qu'il y a une contradiction puisqu'un fonds, une garantie de ressources, n'est pas conciliable avec l'octroi de points acquis sur un impôt national. Il faut choisir entre la sécurité et les risques de l'évolution, au moins au niveau d'une même ressource. En revanche, rien n'empêche de choisir les deux au niveau de deux ressources différentes.

Tout serait plus simple si nous connaissions vos propositions financières pour l'avenir. Nos collègues en seront d'accord, je pense. En effet, étant donné les engagements pris par nos com-

munes — engagements que j'ai évoqués tout à l'heure — nous avons un besoin impératif d'une sécurité minimale; étant donné la façon dont nous concevons nos responsabilités, il est normal que nous courrions des risques. Bref, si d'autres ressources devaient nous être assurées en fonction des charges que nous assumons, il serait assurément possible que l'une nous garantisse un minimum de stabilité et l'autre un maximum de responsabilité.

Or la loi actuelle ne répond pleinement ni à l'une ni à l'autre de ces préoccupations. Elle ne nous donne point la sécurité; mais nous serons toujours également dans l'incertitude quant aux ressources exactes, dans l'incapacité de les prévoir, de les évaluer et de les vérifier.

Certes, vous avez prévu la mise en place d'un « comité des finances locales » de vingt-huit membres, organisme de concertation et d'information sur l'évolution des finances locales. Ne va-t-on pas reconstituer un défunt FAL, comme nous disions hier? Il nous a paru nécessaire de faire aux différentes catégories de maires une place sensiblement égale.

C'est pourquoi nous avons déposé un amendement qui tient compte des strates de populations telles qu'elles ont été évaluées par l'association des maires de France, à la demande du président Poher, et qui permet à quatre catégories de communes d'être représentées.

Cela pourrait constituer une bonne référence. Mais d'autres sont possibles, cela va de soi.

Venons-en aux modes de répartition.

La dotation forfaitaire, qui correspond à l'ancienne attribution de garantie, a été bloquée en 1976, quand elle représentait 60 p. 100 du VRTS. Vous avez envisagé sa disparition: devant les risques de bouleversement révélés par les simulations, vous en conservez le principe.

De ce point de vue, nous croyons que c'est une décision sage et prudente en son principe, mais encore — vous l'avez bien senti — souhaiterions-nous, les uns et les autres, connaître le détail de ses effets. J'avoue que les évaluations que j'ai eues et qui sont globales ne m'ont pas permis de très bien comprendre le fonctionnement du système. La dotation de péréquation, fixée à 40 p. 100 en 1979, devrait atteindre 75 p. 100 en 1986. Vous avez précisé — ce sont des références défendables — qu'elle serait modulée en fonction du montant des impôts sur les ménages et du potentiel fiscal, et je ne vous cache pas ma perplexité.

L'analyse mathématique du potentiel fiscal nous laisse un peu rêveurs, profanes que nous sommes. Passe encore que la richesse de chaque commune soit évaluée en fonction de l'écart constaté — je lis très attentivement de peur de me tromper — entre son propre potentiel fiscal par habitant et le potentiel fiscal par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique. Quant on y réfléchit, le système demeure clair.

Passe encore que la détermination du potentiel fiscal de chaque commune sur les bases des quatre taxes directes locales soit pondérée par des coefficients représentatifs des moyennes nationales: cela encore nous le comprenons; mais je vous avoue que nous avons perdu pied devant la formule — où la mathématique joue le rôle de l'antique cabale — qui jongle avec les I, les K, les Pc et Pm. Je sais bien que la recherche de justice conduit inmanquablement à la complexité; et que s'agissant de chiffres cette complexité se traduit en équation.

Mais vous savez aussi — et je me permets d'y insister, car je crois que c'est essentiel pour nos collègues — qu'à l'inverse, ce qu'on ne comprend pas, est vécu comme plus ou moins absurde, plus ou moins imposé, et que le langage codé, si je puis dire, de la justice mathématique apparaît bientôt comme une sorte de dévoiement de la compétence, quasiment — et c'est excessif — comme un abus de pouvoir. Ne pourrait-on aboutir — encore une fois, je suis profane — à quelque chose de plus clair dans l'expression, dans la présentation, sinon dans le calcul?

Nous avons encore un motif de préoccupation, mais je n'y insiste pas, car il a été évoqué plusieurs fois, notamment par M. Fourcade dès le départ: éviter que les communes qui ont des ressources importantes et des charges importantes ne se voient frappées doublement. Cela a été dit, je n'y reviens pas.

En ce qui concerne les concours particuliers, je serai bref. Ils visent à aider les communes handicapées, les communes touristiques, celles qui connaissent un accroissement spectaculaire de la population et celles enfin qui témoigneraient d'une forte solidarité. La part de ces concours peut évoluer de 4 à 6 p. 100.

Les élus ont enregistré généralement avec satisfaction le maintien des dispositions existantes. Mais les communes souhaitent en particulier que leur part soit fixée en pourcentage. Un premier calcul nous donnait 4,6 p. 100. D'autres ont estimé devoir arrondir à 5 p. 100. Nous ne discuterons pas de ce chiffre. L'essentiel, c'est qu'il y ait un acquis certain. Le Sénat tranchera.

Enfin, nous verrions d'un œil favorable que certains concours exceptionnels puissent être accordés à des communes qui ont à faire face à des situations exceptionnelles. Je pense à un recul important de population entre deux recensements, à une perte importante de potentiel fiscal.

Au total, j'en viens à ma conclusion, ce texte, qu'il est difficile de juger isolément de l'ensemble des projets de loi réformant la fiscalité locale, constitue un aménagement que je dirai conjoncturel. Nous aimerions, par certains côtés, le voir consolider financièrement en supprimant — je reprends une idée de M. le rapporteur de la commission des lois — les frais d'assiette, qui ne se justifient plus compte tenu du mode de référence, à moins que l'on estime que la fameuse formule algébrique du potentiel fiscal mérite, à elle seule, des droits d'auteur de cette importance! (Sourires.)

Et pourquoi — je vous l'avoue — n'être pas allé, si je puis dire, un peu plus loin dans la générosité financière? J'ai l'impression qu'avec un milliard de francs de supplément, un certain nombre de grincements de dents eussent été évités et bien des préventions levées.

Nous voudrions aussi donner à cette disposition — je l'ai dit tout à l'heure — un caractère plus permanent en en faisant un prélèvement en pourcentage des recettes d'Etat, amorçant de la sorte un nouvel équilibre financier. Ce qui nous est proposé aujourd'hui ne constitue qu'une redistribution des ressources existantes, alors que — cela a été reconnu par les plus hautes autorités de l'Etat — les communes assument aujourd'hui des charges nouvelles, soit qu'elles leur aient été transférées, soit — je pense à l'urbanisme et à la circulation que j'ai évoqués tout à l'heure — qu'elles aient dû les assumer pour satisfaire aux exigences nouvelles d'une civilisation à la fois industrielle, mécanisée et urbaine.

Ainsi, notre véritable problème est-il de concilier un minimum de sécurité dans les recettes — sécurité indispensable pour garantir nos engagements — et un maximum de responsabilités dans les décisions. Comme ces deux données sont relativement contradictoires, je le reconnais, on ne peut les concilier qu'en juxtaposant diverses formes de recettes qui s'équilibrent: des impôts de quotité, un impôt évolutif et des points sur des recettes d'Etat. Aucune formule, si brillamment mathématique soit-elle, ne saurait y suffire; la fiscalité locale sera nécessairement une certaine forme d'architecture dans laquelle l'ensemble, comme un portail gothique, pourra se soutenir par son propre poids.

C'est cette architecture que nous aurions voulu connaître pour être certains que les pierres ne nous tomberont pas sur la tête. C'est tout simplement cela. Mais si nous apprécions tel ou tel aménagement de détail qui n'est pas sans mérite, nous préférons juger sur l'ensemble.

Telle pourrait être en définitive l'expression de la sagesse bien connue du Sénat devant un plan que nous attendons depuis quarante ans.

Accordez-nous quelques mois de réflexion, de concertation et d'expérimentation supplémentaires! Le jeu, je crois, en vaut la chandelle! (Applaudissements sur les travées socialistes, communistes, de la gauche démocratique, ainsi que sur plusieurs travées du groupe du rassemblement pour la République et à droite.)

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

M. Georges Berchet. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le débat ouvert ce soir devant le Sénat est de première importance. Souhaitons que les conclusions qui en sortiront soient à la hauteur des espérances et ne viennent pas ternir la réputation de sagesse de notre Haute Assemblée.

Un immense espoir est né chez les maires de France. Votre Gouvernement, monsieur le ministre, a la chance de pouvoir enfin innover en matière de gestion communale. Il a l'occasion, s'il le veut, de réaliser une réforme en profondeur en remettant en cause tous les mécanismes élaborés et quelquefois improvisés depuis plusieurs dizaines d'années.

Nous avons ressenti de votre part une véritable volonté de réforme. Mais n'oublions pas que le désir profond exprimé par les maires lors de l'enquête lancée par le Premier ministre était, d'abord, de voir augmenter les ressources des collectivités locales; ensuite, d'obtenir une définition précise des compétences respectives de l'Etat et de ces collectivités.

Or, que constatons-nous? Un manque de logique dans l'ordre de discussion des textes.

La loi-cadre n'est pas connue. Elle sera discutée après le texte financier et le texte fiscal. Il paraissait pourtant évident de définir d'abord les domaines d'intervention respectifs de l'Etat et des collectivités, d'en déduire ensuite les transferts de la fiscalité nationale vers les budgets communaux, ou réciproquement, enfin, d'aménager la fiscalité locale afin de la rendre plus moderne et plus équitable.

Quant aux deux textes en discussion, ils présentent des effets cumulatifs dont l'ampleur n'est pas connue. Leur conception est tout à la fois technocratique et hermétique. Leur application ne peut que compliquer encore la gestion communale. Elle sera tellement difficile que bon nombre de maires seront dans l'obligation de s'en remettre à l'administration et, paradoxalement, sera créée une nouvelle tutelle de fait beaucoup plus insidieuse que celle que nous voulons réduire.

Les maires, que vous connaissez bien, attendaient des textes simples et précis. Ceux que vous nous proposez sont confus, compliqués, sans originalité, puisqu'ils remettent à jour les « quatre vieilles » pourtant condamnées par tous depuis fort longtemps.

Il est, certes, difficile d'appréhender sans mathématiques la réalité de 36 000 communes et d'apporter des solutions adaptées à chacune d'elles. Mais pourquoi cette précipitation?

Globalement, la loi de finances et le texte financier relatif à la subvention globale de fonctionnement n'apporteront aucune ressource financière supplémentaire.

Quant au texte fiscal, il se borne à redistribuer d'une façon qui se veut plus équitable — ce qui reste d'ailleurs à démontrer — le prélèvement fiscal nécessaire à l'équilibre des budgets communaux.

Nous estimons, monsieur le ministre, qu'un essai à blanc s'impose sur la base des dispositions de la nouvelle loi-cadre.

La précipitation en ce domaine ne peut qu'être nuisible et préjudiciable à l'objectif poursuivi.

A vous, monsieur le ministre, je dis: écoutez le Sénat, reportez l'application de ces textes et, surtout, complétez notre information!

Quant à nous, chers collègues, ne manquons pas de réalisme, imposons une période d'essai et évitons de répéter la fâcheuse expérience de la taxe professionnelle.

Les maires sont gens de bon sens. Ils ne comprendraient pas que nous acceptions la mise en place d'une réforme contraire à la logique, génératrice de plus d'inconvénients que d'avantages et lourdement chargée d'incertitudes. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Marie Girault, dernier orateur que nous entendrons ce soir.

M. Jean-Marie Girault. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, je n'ai pas l'intention de revenir sur l'ensemble des problèmes qui ont été évoqués au cours de cet après-midi. Je voudrais essentiellement porter mon effort de réflexion sur le fonds national de péréquation qui constitue l'une des pierres d'angle de la réforme de la fiscalité directe locale.

D'entrée de jeu, je dirai que je suis personnellement très partisan de l'institution de ce fonds qui correspond d'ailleurs à ce qui était, il y a plusieurs mois et même plusieurs années, le vœu des maires, notamment de ceux des communes dont les potentiels fiscaux sont médiocres, et aussi de la commission des finances du Sénat.

Je vous rappelle qu'en 1977 avait été constitué un groupe d'études fiscales, animé par notre distingué rapporteur. Au mois de juin suivant, il déposait un rapport qui figure d'ailleurs en annexe du document qui a été distribué hier.

Selon ce rapport, la disparité des ressources entre communes entraîne des répartitions inégales qui tiennent au fait que les entreprises sont elles-mêmes inégalement réparties sur le territoire. La loi du 29 juillet 1975, qui comporte un écrêtement très partiel et une redistribution des patentes exceptionnelles, ne suffit pas. Cette correction étant insuffisante, il faudra la compléter. La réforme de l'assiette de la taxe professionnelle va accentuer, au cours des prochaines années, les disparités de ressources. Peut-être conviendrait-il d'envisager la mise en place d'un fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, alimenté par un prélèvement modeste...

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. Modeste!

M. Jean-Marie Girault. ... sur le produit particulièrement élevé d'une taxe professionnelle isolée, ainsi que du total des taxes professionnelles pour une même commune, dont le montant serait réparti entre les communes selon un critère faisant ressortir la faiblesse de la part de l'assiette de la taxe professionnelle dans l'assiette des impôts directs locaux.

C'est exactement pour répondre à ce vœu que le projet de loi déposé par le Gouvernement propose l'institution de ce fonds. Il faut cependant rappeler qu'en 1971, le congrès de l'association des maires de France adoptait une résolution dans laquelle on lit ceci: « Les ressources communales doivent faire l'objet d'une péréquation nationale fondée sur le principe de la solidarité intercommunale et destinée à pallier les injustices qui résultent de l'insuffisance de matière imposable dans certaines communes. »

Quant à M. le ministre de l'intérieur ici présent, alors qu'il commentait les résultats de l'enquête faite auprès des maires il y a un an, il déclarait, évoquant les conclusions auxquelles ils

étaient arrivés : « Enfin, de nombreux maires souhaitent une rénovation de la fiscalité communale dans le sens d'un meilleur rendement et d'une plus grande justice. »

Autrement dit, le Sénat, l'association des maires de France, les maires eux-mêmes, à travers le questionnaire, tous ont souhaité, depuis de nombreux mois, la création d'un fonds national de péréquation.

Celui-ci arrive sur le bureau de notre assemblée et, tout à coup, il est contré. La commission des finances, saisie au fond, et la commission des lois, saisie pour avis, vont solliciter la suppression de l'article 4. Il est vrai que, pour la commission des lois saisie pour avis, ce sera après une longue hésitation et des combats dont a peut-être souffert notre éminent collègue, M. de Tinguy.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis. Merci !

M. Jean-Marie Girault. Paradoxalement, le rapporteur de la commission des finances croit, dans son rapport, traduire un sentiment très répandu dans cette assemblée en indiquant que « ce n'est pas de la réforme de la fiscalité directe locale que les maires attendent de façon prioritaire la solution aux problèmes de gestion de leurs communes ». Et il ajoute : « Cela marque bien les limites de la réforme entreprise par le projet de loi qui nous est soumis ».

Nous n'en avons jamais douté, même ceux qui ont pu donner l'impression, aujourd'hui, qu'ils étaient surpris par l'apparition de textes qui ne correspondaient pas à leurs espérances.

A la vérité, comme l'a rappelé tout à l'heure M. le ministre de l'intérieur, notre réflexion sur la réforme de la fiscalité directe locale et sur celle du VRTS, s'apprécie à législation constante. La législation de demain, ce sera notre travail lorsqu'on nous aura soumis la loi-cadre que nous attendons. Il n'y a donc ni équivoque ni ambiguïté.

Il nous est proposé de créer un fonds national de péréquation afin de réduire certaines injustices que nous connaissons bien et qu'il n'est point nécessaire de rappeler ici. La question se pose de savoir si le Sénat, que l'on appelle quelquefois le « grand conseil des communes de France », va refuser cette solidarité intercommunale qu'il n'a cessé de réclamer depuis des mois.

M. Camille Vallin. Et la solidarité nationale !

M. Jean-Marie Girault. Quels sont les arguments que l'on nous oppose contre l'institution de ce fonds national de péréquation ? Ils sont au nombre de cinq.

Le premier est bien connu : c'est celui de la prudence, cette vertu à laquelle on fait parfois appel quand on n'a pas envie d'admettre une évolution — et un jour ou l'autre nous sommes tous tentés par la prudence — cette prudence qui s'imposerait d'autant plus, nous dit-on, que les réformes proposées sont complexes, que leur formulation est abstraite ou imprécise.

Alors, ne soyons pas hypocrites et soyons sincères avec nous-même. Chacun a fait ses comptes et chacun sait ce qu'il peut tirer de profit ou, au contraire, de gêne de la création du fonds national de péréquation. Chacun le sait, et d'autant mieux qu'en annexe le rapport de la commission des finances nous donne des chiffres extrêmement précis et qu'au moins dans le cadre de l'association des maires des grandes villes nous avons reçu, pour chaque département, sur notre demande, la liste des communes qui seraient touchées par l'écarterement des taxes professionnelles. Il y a là des certitudes.

Le problème des simulations, qui était évoqué tout à l'heure, ne visait sûrement pas, que je sache, le cas du fonds national de péréquation, et ce tableau, il est vrai, nous enseigne que sur les 1 200 millions de francs qui pourraient être dégagés, 40 p. 100 proviendraient de la région parisienne, 11 p. 100 des Bouches-du-Rhône et 6 p. 100 de la région du Nord. C'est très vrai, mais ce que nous savons aussi, c'est que là où il y a de fortes taxes professionnelles parce que les bases sont très larges, il existe aussi des taux très inférieurs sur les taxes d'habitation. (*Interruptions sur les travées communistes.*)

La statistique montre, mes chers collègues, que dans les communes où les bases des taxes professionnelles sont très importantes, non seulement le taux des taxes d'habitation est modeste, mais celui de la taxe professionnelle l'est aussi forcément car plus la base est large et plus il est facile d'obtenir un produit important sans forcer.

Nous savons que pour une ville très importante, et je n'en dis pas plus, le taux de la taxe professionnelle est de 9 p. 100 alors qu'en France il dépasse 15 p. 100. Nous savons qu'une commune de la région parisienne a une taxe d'habitation dont le taux est de 8 p. 100 alors que la moyenne nationale est de 18,35 p. 100. Cela, il faut bien se le mettre dans l'esprit et se rendre compte que la justification du fonds national de péréquation est parfaitement réelle. (*Nouvelles interruptions sur les travées communistes.*)

Le deuxième argument employé consiste à évoquer les « coups de bélier » qui se produiraient dans certains cas. Comme par hasard, on cite en exemple des villes qui, actuellement, sont les plus favorisées.

Ma réponse est celle-ci. Je ne suis pas personnellement hostile à une application progressive des dispositions de l'article 4 afin de permettre aux communes de s'adapter à une situation nouvelle, mais je crois qu'il nous appartient d'amender le texte si nous en souhaitons l'adoption de principe. Le Sénat ne peut pas, en tout cas, admettre que persistent encore longtemps ces disparités.

Apparaît alors un des aspects de la réforme des finances locales qui ressemble à la face cachée de la lune. On parle toujours, et l'on a raison, de l'insuffisance des dotations de l'Etat au profit des communes, mais on ne parle jamais de la solidarité qui doit exister entre les communes et qui est pour nous un devoir.

M. Camille Vallin. Et entre l'Etat et les communes ?

M. Jean-Marie Girault. Je vous en prie, mon cher collègue, laissez-moi parler ! Je ne vous ai jamais interrompu.

M. le président. Rassurez-vous, je veillerai à ce que vous puissiez poursuivre votre intervention.

M. Jean-Marie Girault. Monsieur le président, je vous en suis gré.

Troisième argument : la péréquation des ressources devrait plutôt être recherchée à travers une adaptation appropriée de la dotation globale de fonctionnement.

Ma réponse est celle-ci : la dotation globale de fonctionnement puise sa source dans l'effort naturel de l'Etat au profit de toutes les communes de France, sauf à mesurer l'aide selon un certain nombre de critères qui résultent du projet de loi, tandis que les ressources du fonds national de péréquation proviennent de l'appel à la solidarité intercommunale. C'est pourquoi je pense que, par la nature des choses, il n'appartient pas au système de la dotation globale de fonctionnement de régler ce problème de solidarité qui se pose.

Le quatrième argument est fondé sur le fait qu'il n'est pas possible d'apprécier avec suffisamment d'exactitude les effets cumulés de la péréquation de la taxe professionnelle et de la dotation globale de fonctionnement. Pour être plus clair, les communes qui seraient appelées à donner, en vertu de la législation créant le fonds national de péréquation, ne perdraient-elles pas, dans le cas de la dotation globale de fonctionnement, à l'occasion de la distribution des ressources de l'Etat ?

La réponse est simple. Il suffit, puisque le potentiel fiscal est introduit comme un élément de la répartition de la dotation globale d'investissement, que le Sénat décide que les bases de la taxe professionnelle — qui sont un des éléments constitutifs du potentiel fiscal — soient envisagées déduction faite des bases excédentaires. A partir de ce moment-là, toutes les communes se trouveront sur le même pied. Il n'y aura pas d'injustice, et le risque de cumul, redouté par la commission des finances, ne se concrétisera pas.

Le cinquième argument est le suivant : le niveau retenu pour la péréquation semble trop sévère et son mécanisme mal choisi.

Trop sévère ? Réfléchissons bien. Une base de 6 000 francs par habitant au-delà de laquelle l'excédent est prélevé au profit d'autres communes, cela n'est pas, je crois, trop sévère ; mais je veux bien qu'on en discute. Le mécanisme, dit-on, est mal choisi ; discutons-en. L'application du fonds national de péréquation entraînerait, dit-on, des déséquilibres pour les communes frappées par cette mesure ; discutons-en et étalons dans le temps l'effort à consentir, mais ne rejetons pas la discussion.

Nous connaissons beaucoup de communes, rurales notamment, qui sont en voie d'urbanisation parce que les citoyens, fatigués de la vie urbaine, essaient de trouver un cadre de vie plus favorable aux environs de nos grandes villes. Ces petites communes n'ont pas, à l'heure actuelle, les potentiels fiscaux qui leur permettraient d'assurer les équipements qui s'imposent. C'est bien pourquoi le fonds national de péréquation doit être créé afin de les aider. C'est un problème de solidarité, et personne, ici, ne peut y être insensible.

Voilà pourquoi je souhaite que, le moment venu, le Sénat ne suive pas — les rapporteurs ne m'en voudront pas — les conclusions des deux commissions des finances et des lois.

Un dernier mot, et j'en aurai terminé. J'ai déposé trois amendements : il en est deux au sujet desquels je voudrais vous rendre attentifs.

Dans la mesure où l'on aide des communes dont le potentiel fiscal est médiocre, il faut, en même temps — et c'est le but des deux amendements — exiger de celles-ci qu'elles justifient d'un effort fiscal moyen. Je veux dire par là qu'il ne faut pas aider une commune qui est pauvre uniquement parce qu'elle est pauvre ; il ne convient de la faire que si elle a consenti un effort fiscal. « Aide-toi, le ciel t'aidera. »

Il est vraisemblable que cette disposition sera de nature à restreindre le nombre des communes qui bénéficieront du fonds national de péréquation et même de la dotation globale de fonctionnement. C'est possible, mais il faut que toutes les communes de France admettent un effort fiscal moyen, et je crois que cette exigence est fondée.

Telles sont les observations que je voulais faire à l'occasion de la discussion de ce projet de loi. Je sais qu'il ne règle pas tout, mais il apporte des notions nouvelles et celle de solidarité intercommunale n'est certainement pas étrangère aux préoccupations de la Haute Assemblée. (*Applaudissements sur plusieurs travées à droite et au centre.*)

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis. Très bien !

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

— 6 —

RENVOI POUR AVIS

M. le président. La commission des affaires culturelles demande que lui soit renvoyé, pour avis, le projet de loi relatif aux droits patrimoniaux attachés à l'exploitation du récit d'un crime par son auteur (n° 42, 1978-1979), dont la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale est saisie au fond.

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

Le renvoi, pour avis, est ordonné.

— 7 —

DEPOT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Auguste Chupin un rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi relatif aux transports publics d'intérêt local (n° 529, 1977-1978).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 60 et distribué.

J'ai reçu de M. Gilbert Belin, Jacques Genton, Louis Martin et Michel Maurice-Bokanowski un rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées à la suite de la mission effectuée au Soudan, au Cameroun et au Sénégal, du 18 au 29 septembre 1978, par une délégation de la commission.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 61 et distribué.

J'ai reçu de M. Louis Virapoullé un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant modification des dispositions du titre premier du livre V du code du travail relatives aux conseils de prud'hommes (n° 13, 1978-1979).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 62 et distribué.

— 8 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au jeudi 9 novembre 1978, à dix heures, l'après-midi et le soir :

1. — Suite de la discussion du projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale. [N° 532 (1977-1978) et 50 (1978-1979). — M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, et n° 58 (1978-1979), avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. — M. Lionel de Tinguy, rapporteur.]

2. — Suite de la discussion du projet de loi modifiant le code des communes et relatif à la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements. [N° 32 et 51 (1978-1979). — M. Joseph Raybaud, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, et n° 59 (1978-1979), avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. — M. Lionel de Tinguy, rapporteur.]

(Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ces deux projets de loi n'est plus recevable.)

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 9 novembre 1978, à une heure dix minutes.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOT.

Erratum

au compte rendu intégral de la séance du 26 octobre 1978.

INTERVENTION DE M. FRANCK SÉRUSCLAT

Page 2889, 1^{re} colonne, 3^e alinéa, 4^e ligne :

Au lieu de : « ... expression particulièrement insatisfaisante... » ;

Lire : « ... expression particulièrement satisfaisante... ».

NOMINATION DE RAPPORTEURS

(Art. 19 du règlement.)

COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES

M. Miroudot a été nommé rapporteur du projet de loi n° 2 (1978-1979) reportant la date de consultation obligatoire des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

COMMISSION DES LOIS

M. Jean-Marie Girault a été nommé rapporteur du projet de loi n° 54 (1978-1979), relatif à certaines infractions en matière de circulation maritime et complétant la loi n° 64-1331 du 26 décembre 1964 sur la pollution de la mer par les hydrocarbures.

M. Jean-Marie Girault a été nommé rapporteur du projet de loi n° 54 (1978-1979) relatif à certaines infractions en matière de circulation maritime et complétant la loi du 17 décembre 1926 portant code disciplinaire et pénal de la marine marchande.

M. Geoffroy a été nommé rapporteur du projet de loi n° 55 (1978-1979), relatif au contrat d'assurance et aux opérations de capitalisation.

M. Marcihacy a été nommé rapporteur de la proposition de résolution n° 12 (1978-1979) de M. Hector Viron tendant à modifier le règlement du Sénat.

M. Eberhard a été nommé rapporteur pour avis de la proposition de résolution n° 249 (1977-1978) de M. James Marson tendant à la création d'une commission d'enquête parlementaire sur les problèmes de l'environnement et du cadre de vie des Français, dont la commission des affaires culturelles est saisie au fond.

QUESTIONS ORALES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 8 NOVEMBRE 1978

(Application des articles 76 à 78 du règlement.)

Extension du camp du Larzac.

2358. — 8 novembre 1978. — **M. Jean Péridier** demande à **M. le ministre de la défense** la suite qui doit être donnée aux arrêtés de cessibilité, pris le 27 septembre 1978 sur les communes de La Roque-Sainte-Marguerite et de La Cavalerie par le préfet de l'Aveyron, et notamment de lui dire si ces arrêtés ont été pris en vue de la prochaine extension du camp du Larzac.

Situation des usines d'espadrilles du Sud-Ouest.

2359. — 8 novembre 1978. — **M. Gérard Ehlers** appelle tout particulièrement l'attention de **M. le ministre de l'industrie** sur la situation difficile des usines d'espadrilles de la région de Mauleon-Soule, au pays basque, ainsi que de celles du département des Pyrénées-Orientales. Il lui signale que depuis sa lettre du 26 septembre 1978, restée sans réponse, une aggravation importante est intervenue dans cette profession. En effet, aux nombreux licenciements et fermetures d'usines évoqués alors, il convient d'ajouter de récentes fermetures chez Recalt (51 licenciements), chez Frigeco (49 licenciements), ainsi que le dépôt de bilan de Beguerie (200 salariés). Il l'informe qu'une table ronde réunie en sa présence, le 3 novembre 1978, a rassemblé plus de 300 participants représentant les forces vives des régions concernées. L'unanimité s'est faite pour regretter à la fois la non-réponse à sa lettre du 26 septembre, l'absence du ministre ou de son représentant à la table ronde du 3 novembre et, d'une façon générale, le fait qu'aucune mesure n'ait été prise allant dans le sens de la sauvegarde et du développement de cette industrie. S'agissant d'une question vitale pour l'avenir de ces régions, il lui demande en conséquence quelles mesures il compte prendre afin d'éviter que la capitale de l'espadrille soit à son tour rayée de la carte industrielle française.

QUESTIONS ECRITES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 8 NOVEMBRE 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. »

Résidences universitaires Antilles-Guyane :
capacité d'hébergement.

27996. — 8 novembre 1978. — **M. Marcel Gargar** attire instamment l'attention de **Mme le ministre des universités** sur la délibération du conseil d'administration du Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) Antilles-Guyane en date du 8 juin 1978 tendant à l'augmentation de la capacité d'hébergement de la résidence universitaire du campus de Fouillole à Pointe-à-Pitre et de celle du campus de Schoelcher à la Martinique. En effet, les deux résidences, d'une capacité actuelle de 150 chambres chacune, ne peuvent répondre à toutes les demandes d'hébergement d'étudiants. En dépit des recherches de logements à des taux abordables hors du campus, il se produit une liste d'attente de près d'une centaine de demandes, aussi bien à la Guadeloupe qu'à la Martinique. C'est la raison pour laquelle, et conformément au vœu exprimé par le conseil d'administration du CROUS du centre universitaire Antilles-Guyane, il lui demande qu'un programme de construction soit conçu et exécuté au plus tôt de manière à augmenter de 50 p. 100 au moins la capacité de ces deux résidences universitaires Antilles-Guyane.

Projet de loi sur la pêche : date prévisible de dépôt.

27997. — 8 novembre 1978. — **M. Roger Poudonson** se référant à la réponse à sa question écrite n° 26265 publiée au *Journal officiel* (Débats du Sénat, du 24 août 1978), et à l'annonce du dépôt d'un projet de loi sur la pêche fluviale, pour le début de la session d'automne 1977, demande à **M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie**, de lui préciser l'état actuel de préparation du projet de loi précité.

Hôpitaux : statut des pharmaciens exerçant à temps partiel.

27998. — 8 novembre 1978. — **M. Roland Grimaldi** attire l'attention de **Mme le ministre de la santé et de la famille** sur la situation des pharmaciens exerçant à temps partiel dans les hôpitaux publics. La loi hospitalière n° 70-1318 du 31 décembre 1970 a prévu dans son article 25 (§ 3) que, dans un délai d'un an à dater de la promulgation, un décret fixerait le statut de tous les membres du personnel médical qui exercent leur activité à temps partiel. Or, huit ans après le vote de cette loi, les pharmaciens exerçant à temps partiel demeurent toujours sans statut et sont les seuls praticiens dont la situation générale n'a pas été réglée. Il lui demande en conséquence quelles mesures elle compte prendre pour que les dispositions prévues dans la loi portant réforme hospitalière du 31 décembre 1970 soient entièrement appliquées et que les pharmaciens exerçant à temps partiel dans les établissements d'hospitalisation publics puissent bénéficier d'un statut.

Réseau routier : coût de l'entretien, de l'utilisation et des accidents.

27999. — 8 novembre 1978. — **M. Marcel Debarge** demande à **M. le ministre des transports** de lui faire connaître : 1° quel est le coût d'entretien annuel que représentent les infrastructures routières ? 2° quelle est l'incidence financière de l'utilisation par les véhicules sur le réseau routier ? 3° quel est le coût annuel des accidents de la route depuis les dix dernières années ?

Station du RER de Noisy-le-Grand : gratuité d'utilisation du parking.

28000. — 8 novembre 1978. — **M. Marcel Debarge** attire l'attention de **M. le ministre des transports** sur le fait qu'à une période où, plus que jamais, une priorité s'impose en faveur des transports en commun, il est étonnant de prendre connaissance de la décision prise par le conseil d'administration de l'établissement public de Marne-la-Vallée qui consiste à voter un péage pour le parking d'intérêt régional desservant la station du RER de Noisy-le-Grand. Cette mesure, en fait, revient à pénaliser les usagers des transports en commun. Il lui demande quelles mesures il compte prendre afin de parvenir, ce qui semble légitime, à la gratuité d'utilisation du parking d'intérêt régional évoqué ici ?

Difficultés des caves coopératives.

28001. — 8 novembre 1978. — **M. Georges Spénale** attire l'attention de **M. le ministre de l'agriculture** sur la situation très difficile dans laquelle se trouvent d'ores et déjà bon nombre de caves coopératives par suite de l'incitation à l'arrachage de certaines vignes financé par l'Etat et la Communauté européenne. Du fait de ces arrachages, le tonnage de vin traité par les caves va s'amenuisant, alors que les charges d'amortissement engagées dans une perspective de croissance ou, à tout le moins, de stabilité, restent fixes, ce qui crée des problèmes financiers insolubles. Par ailleurs, la réduction de leur activité entraîne des licenciements de personnel et des conflits collectifs de travail. Dans le cas de viticulteurs indépendants, la prime d'arrachage compense, au moins en partie, le fait que le matériel vinaire perde son utilité et sa valeur : du moins, les intéressés peuvent-ils en tenir compte en prenant la décision d'arrachage. Dans le cas de coopératives, c'est le producteur qui renonce à la viticulture qui perçoit seul la prime d'arrachage, et c'est la cave coopérative qui subit la dévaluation de ses investissements et devra, en outre, rembourser aux partants leurs parts sociales tout en continuant de supporter la charge des frais fixes et des amortissements incompressibles malgré le déclin d'activité. Il serait juste et nécessaire, dans ces conditions, que les caves coopératives reçoivent elles-même une indemnité proportionnelle aux arrachages librement effectués par les coopérateurs qui se retirent. Sinon, l'outil coopératif risque d'être détruit et le départ des uns entraînant une situation impossible pour les autres, risque de les contraindre à leur tour à l'arrachage. Ceci annulerait tous les efforts d'amélioration de la qualité obtenue à travers les coopératives et pourrait être désastreux pour certaines régions viticoles. La cave coopérative de Rabastens (Tarn), qui connaît une crise financière sérieuse avec de très graves problèmes de licenciements collectifs dans son personnel, est un exemple déjà actuel de la crise qui risque de proche en proche d'atteindre d'autres caves coopératives. Il lui demande : 1° s'il partage l'analyse ci-dessus ? 2° quelles mesures d'extrême urgence il compte prendre pour compenser dans l'immédiat et éviter à l'avenir aux caves viticoles, à leurs travailleurs et aux coopérateurs qui veulent rester viticulteurs, les conséquences exposées ci-dessus ?

Lotissements de communes : remboursement de la TVA.

28002. — 8 novembre 1978. — **M. Maurice Janetti** attire l'attention de **M. le ministre du budget** sur le fait que, selon l'instruction administrative (N. 8 A. 2. 77) du 9 février 1977, il résulte qu'une commune qui réalise des lotissements de plus de 10 lots, destinés à la vente, acquiert la qualité de redevable à titre habituel de la TVA et peut donc demander le remboursement de son crédit éventuel dans les conditions de droit commun. Il lui demande de préciser si les acquéreurs des lots peuvent récupérer la TVA payée à l'occasion des travaux d'édification d'immeubles à usage artisanal, commercial ou industriel, compte tenu que le redevable de la TVA, au moment de la signature des actes, est la commune vendeuse.

Réorganisation des services de télécommunications.

28003. — 8 novembre 1978. — **M. Maurice Janetti** attire l'attention de **M. le secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications** sur le projet de réorganisation des télécommunications qui prévoit le remplacement de vingt directions régionales actuelles par neuf délégations de zones regroupant une à quatre régions, elles-mêmes composées en direction opérationnelle du territoire. Ce nouveau découpage qui ne correspondra plus aux structures politico-administratives de la France, en créant des structures supra-régionales, aura entre autres conséquences de séparer le Var en deux parties. A l'heure où la situation des postes et télécommunications est catastrophique et tout particulièrement dans le Var, à qui il manque 624 000 heures de travail, il est peu probable que de telles mesures permettent une amélioration alors que les représentants des administrations, qui sont les principales victimes, seront tenus à l'écart de toutes les décisions. Il lui demande en conséquence s'il ne serait pas opportun de renoncer à ce projet afin que les départements conservent leur identité. Le respect des structures départementales est la garantie d'une volonté de décentralisation et d'un fonctionnement démocratique.

Taxe d'assurance nationale de développement agricole (ANDA) sur les ventes d'animaux en vif.

28004. — 8 novembre 1978. — **M. Marcel Mathy** expose à **M. le ministre de l'agriculture** qu'en vertu du décret n° 78-51 émanant du ministère de l'agriculture en date du 17 janvier 1978, relatif à la taxe parafiscale sur les viandes au profit du fonds national de développement agricole et dans le cas de vente en vif ou à l'estime (prix global fixé sans référence à un poids ou à d'autres critères), des difficultés surgissent fréquemment entre vendeurs et acheteurs. En effet, les vendeurs ne s'estiment pas redevables de la taxe, n'ayant pas la preuve lors de la transaction que l'animal sera abattu dans les jours qui suivent : animal semi-fini séjournant ensuite en atelier d'engraissement ; animal exporté en vif non redevable de la taxe. Il lui demande, étant précisé que la taxe s'applique au kilogramme de viande nette, si les éleveurs sont redevables de celle-ci, sans preuve concrète de son abattage lors des transactions en vif ou à l'estime. Dans le cas où il estime qu'ils en sont assujettis, sur quelles bases et au regard de quelles preuves celle-ci peut-elle être retenue aux vendeurs.

Liberté d'expression et rôle de l'écrivain en Europe : position française.

28005. — 8 novembre 1978. — **M. Noël Berrier** demande à **M. le ministre de la culture et de la communication** quelle est l'attitude du Gouvernement français face à la recommandation 815 du Conseil de l'Europe relative à la liberté d'expression et au rôle de l'écrivain en Europe. Il lui demande plus particulièrement quelles mesures fiscales ou de réglementation sociale il considérerait comme de nature à améliorer les conditions matérielles d'existence des écrivains. Il lui demande enfin s'il entend donner suite aux propositions relatives à l'encouragement à la littérature des minorités ethniques comme à l'élaboration d'un statut européen des écrivains.

Situation de la communauté juive en Union soviétique : position française.

28006. — 8 novembre 1978. — **M. Noël Berrier** demande à **M. le ministre des affaires étrangères** quelle est l'attitude du Gouvernement français à l'égard de la résolution 679 de l'Assemblée du Conseil de l'Europe relative à la situation de la communauté juive en Union soviétique. Il lui demande notamment s'il partage l'interprétation des membres de l'Assemblée en ce qui concerne les graves difficultés qu'éprouvent un certain nombre d'éléments de la communauté juive soviétique candidats à l'émigration.

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		
			26, rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15.	
			Renseignements : 579-01-95.	
			Administration : 578-61-39.	