

Les finances communales face à l'aménagement rural en France

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat**

Band (Jahr): **43 (1970)**

Heft 11

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-126977>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Les finances communales face à l'aménagement rural en France

56

La commune, héritière d'une tradition lentement élaborée au cours des siècles, est longtemps apparue, dans bien des domaines, comme une espèce de cellule autarcique dont la pérennité constituait une des bases même de notre organisation sociale. En dépit de quelques heurts, liés aux événements historiques, une stabilité certaine s'est attachée, de façon générale, aux trois éléments caractéristiques de l'entité communale: l'assiette territoriale, l'autorité politique, la solidarité financière.

Un tel équilibre pouvait se maintenir tant que l'activité des personnes et des flux économiques subissaient des variations de faible amplitude. Mais notre époque voit s'intensifier considérablement les échanges d'hommes, de biens et de services; au-delà de la mise en valeur des ressources naturelles c'est l'utilisation même de l'espace par une population dont les besoins se sont radicalement modifiés qui se trouve à nouveau posée.

Dès lors, des notions qui apparaissaient définitivement établies sont désormais remises en question.

L'assiette territoriale, initialement fixée en fonction d'intérêts communs ou complémentaires, ne correspond plus à certains aspects des modes de vie actuels; les efforts de regroupement communal tentés par les pouvoirs publics, qui, récemment encore, ont élaboré un projet de loi, jugé trop hardi par les uns, trop timide par les autres, le prouvent bien.

L'assiette du maire et de son Conseil municipal qui a pu, pendant longtemps, se borner surtout à assurer un certain ordre public, doit désormais s'exercer dans le sens d'initiatives engageant largement l'avenir.

Quant aux finances communales, elles ne sauraient, par voie de conséquence, refléter uniquement une gestion de «bon père de famille», la notion d'investissements liés au devenir de la population ayant acquis une importance primordiale.

On conçoit donc que les élus, les administrateurs et les ingénieurs essaient d'étudier l'évolution des besoins collectifs selon des méthodes qui ne sont plus de simples extrapolations mais s'apparentent à la prospective, en déduisent le niveau souhaitable et possible des équipements et des services dans les prochaines décennies, et s'efforcent de mettre en œuvre les moyens de financement correspondants.

Or, ces moyens de financement étant en grande partie dégagés par les collectivités locales elles-mêmes, la situation de celles-ci doit être très soigneusement examinée; il est hors de doute que les traitements modernes de

l'information permettront d'affiner un certain nombre d'analyses qui conduiront à des choix, effectués en toute connaissance de cause, sur l'importance des efforts susceptibles d'être consentis à l'échelon local et l'élimination de certaines disparités, sur la fixation des taux des subventions de l'Etat et leur modulation, sur la politique à promouvoir en matière de crédit, sur les seuils critiques de la pression fiscale affectant les particuliers.

En l'état actuel des choses, les notions dégagées présentent encore un aspect qualitatif, mais il semble important d'avoir d'ores et déjà conscience d'un certain nombre de phénomènes.

Tout d'abord, de même que l'aménagement rural n'est qu'une des faces de l'aménagement du territoire mais conserve dans certains domaines une spécificité indiscutable, de même apparaît une originalité des finances, des collectivités rurales, originalité qui tient plus aux modifications de structure de la population active et à l'évolution de la démographie qu'à des règles administratives arbitraires.

Certes, la tutelle sur les communes rurales est en théorie sensiblement plus lourde, notamment en ce qui concerne l'approbation des budgets, des comptes et des emprunts, encore qu'on se préoccupe de l'alléger.

Par ailleurs la comptabilité utilisée par ces communes, conforme au Plan comptable général de 1957, est assez simplifiée: en section ordinaire, les dépenses de fonctionnement sont uniquement classées par nature et facultativement par services, à la différence des grandes communes, et les investissements projetés ne sont pas regroupés systématiquement en programmes, en raison de la taille modeste des groupements humains.

Mais le fait dominant de la plupart des 34 000 communes rurales demeure la situation de la population active agricole et l'évolution des structures démographiques qui se répercute sur les dépenses et les recettes.

On peut dire, de façon générale, que les amputations subies par le potentiel fiscal ne sont pas compensées par des diminutions des charges; au contraire, la nécessité de faire face à des frais fixes de fonctionnement et d'entretien (mairie, église, voirie et réseaux, etc.) se conjugue avec les besoins d'équipement et le désir d'accroissement de la qualité des services exprimés par la population restante pour créer un déséquilibre permanent. D'où une augmentation de pression fiscale assez rapide qui pèse sur des revenus croissant moins vite que la moyenne nationale.

Un aperçu d'ensemble de la situation actuelle semble devoir comporter tout d'abord l'examen de l'évolution des dépenses et recettes ordinaires; puis on étudiera le montant, la nature et le financement des investissements. Enfin, après avoir pris la mesure des disparités financières existant entre les communes rurales, on tentera d'apprécier l'effet probable des réformes préconisées en ce moment.

L'évolution des dépenses et des recettes ordinaires

Les dépenses ordinaires

Dans les budgets des communes rurales le niveau des dépenses ordinaires reste très modeste par rapport à celui atteint dans les villes et le rythme de leur croissance demeure modéré; néanmoins, il paraît élevé en regard de la quasi-stagnation du potentiel fiscal direct.

Ce facteur est important car, ces dépenses présentant un caractère quasi obligatoire, elles devront être satisfaites par priorité; ensuite seulement, le reliquat pourra être affecté à des investissements.

En 1962, pour 34 881 communes de moins de 2000 habitants représentant 15,5 millions d'habitants, soit 32,5% de la population, les dépenses de fonctionnement nettes (frais financiers non compris) s'élevaient à 1,82 milliard de francs, soit 15,7% seulement du total des dépenses de fonctionnement des communes françaises, Paris compris.

Les dépenses par habitant des petites communes sont en moyenne deux fois moins élevées que celles des villes de plus de 100 000 habitants. Cet écart a eu tendance à s'accroître au cours des dernières années.

Cette évolution peut s'expliquer par l'amélioration de la qualité des services en ville, freinée à la campagne par la faiblesse des ressources. Certains ont même avancé qu'elle était une conséquence partielle de la loi des coûts croissants de l'urbanisation; les dépenses supplémentaires ne correspondraient en milieu urbain qu'à la neutralisation des inconvénients nés de la grande dimension. De toute façon, les dépenses inéluctables correspondent à des charges fixes représentant un pourcentage important des chiffres globaux indiqués ci-dessus.

Cependant, les dépenses de personnel atteignent rarement le pourcentage national estimé à 40% des dépenses ordinaires totales.

Par exemple, dans un canton de la Lozère comprenant douze communes de moins de 3000 habitants, les dépenses de personnel permanent n'atteignent nulle part 25% des dépenses ordinaires réelles (prélèvement pour la section extraordinaire exclu).

Certes, il faut tenir compte des «travaux et services extérieurs» pour avoir une vue globale des dépenses de personnel.

Mais, même dans ces conditions, la part de celles-ci dans les recettes ordinaires reste plus faible que la moyenne nationale.

Par ailleurs, en regroupant les dépenses ordinaires par fonction, on remarque que l'entretien de la voirie, les dépenses scolaires et sociales représentent plus du tiers des dépenses ordinaires réelles.

L'importance de la voirie communale varie considérablement suivant les communes; la moyenne nationale est de 24 m. par habitant dont 16 m. de chemins ruraux proprement dits. Le maintien d'un réseau important est souvent imposé par des considérations historiques et les caractéristiques de ces voies n'ont pas été par le passé bien adaptées aux besoins réels, ce qui accroît parfois inutilement les frais d'entretien.

Les dépenses scolaires de fonctionnement augmentent rapidement en raison de l'amélioration des conditions de transport des élèves, et des progrès de l'hygiène et de l'alimentation.

Cependant le poste dont la croissance est la plus rapide est celui afférent aux dépenses sociales comprenant le contingent d'aide versé au département et les dépenses d'assistance réalisées par la commune à sa seule initiative.

Tous ces frais imposés par les caractéristiques démographiques de la commune et son équipement existant peuvent difficilement être éludés; ils limitent d'autant l'initiative des municipalités dans le domaine de l'aménagement rural ou de l'amélioration du confort.

Mais en définitive, et contrairement à une opinion trop répandue, la part des dépenses ordinaires par rapport à l'ensemble des dépenses budgétaires reste modérée: 53% en 1964 pour les communes de moins de 2000 habitants, 51% pour les communes de 2000 à 10 000 habitants contre 61% en moyenne nationale, ce qui donne une idée de l'effort d'investissement relatif réalisé par ces collectivités.

Les recettes ordinaires

Les communes rurales se voient appliquer la législation fiscale générale; la fiscalité directe des «centimes additionnels» a pour base: la propriété foncière bâtie et non bâtie, la contribution mobilière et la patente; elles frappent respectivement les immeubles (habitations et terrains), les conditions de logement et l'activité professionnelle.

Il convient de rappeler que les bases d'imposition retenues sont peu homogènes d'une commune à l'autre, et parfois à l'intérieur d'une même commune. Dans le cas des trois premières contributions, l'assiette, constituée par des valeurs locales théoriques, calculée, soit en 1948, soit en 1939, soit avant, n'est nécessairement pas appréhendée de façon uniforme.

D'autre part, il est apparu nécessaire d'apporter une souplesse plus grande dans la répartition des niveaux: ces quatre contributions sont, en effet, reliées par des coefficients fixes différents d'un département à l'autre; or l'autorité fiscale doit pouvoir appliquer, selon les circonstances, une politique tendant à favoriser telle catégorie à telle autre si l'intérêt commun l'exige. Les mesures récentes relatives à la revision du foncier non bâti vont dans ce sens.

A côté de cette fiscalité dont la pression est réglée par le Conseil municipal, on trouvait, jusqu'à présent, des recettes provenant de la taxe locale, improprement dénommée dans le cas des communes rurales puisque celles-ci se trouvaient toutes au-dessous d'un minimum garanti, révisé périodiquement et auquel venait s'ajouter des attributions du Fonds national de péréquation de la taxe locale.

Ces deux ressources sont sensiblement d'égale importance en milieu rural (les centimes représentent 55 à 60% de la somme).

Centimes et taxe locale constituent la majeure partie des recettes ordinaires (de 50 à 80%), le reste étant assuré par de multiples taxes directes ou indirectes qui rapportent peu en général; une exception célèbre à cette règle est celle des redevances minières ou des redevances sur l'énergie hydraulique qui apportent parfois des ressources considérables à certaines communes rurales. De même le produit des coupes de bois constitue quelquefois des avantages non négligeables aux communes forestières.

Mais il s'agit là de cas isolés, et il reste qu'en général les communes rurales sont structurellement pauvres en rai-

son de la faiblesse de leur potentiel fiscal et de la modestie des ressources garanties.

Cette infériorité financière peut être facilement mesurée par la comparaison des centimes démographiques.

Alors qu'une ville comme Lyon atteint 0,60, beaucoup de communes rurales connaissent des chiffres qui oscillent entre 0,10 et 0,20.

On peut dire qu'en moyenne la richesse contributive d'une commune rurale est deux fois moins élevée que celle d'une ville active.

Cette situation est liée à la faiblesse de la patente. Alors que celle-ci représente 45 à 70% de la valeur du centime en milieu urbain, elle ne représente fréquemment que moins de 20% de cette valeur en milieu rural. Toutefois, les chiffres moyens masquent des disparités accentuées entre les bourgs centres où se sont regroupées les activités commerciales et artisanales et les communes moins favorisées où un certain dépérissement économique se manifeste.

L'examen dynamique des cartes portant les valeurs du centime démographique et de la patente à plusieurs dates espacées indique bien, en général, les tendances naturelles; son interprétation conduit à des schémas d'armature rurale beaucoup moins artificiels que ceux obtenus par des moyens plus théoriques.

De façon générale, on doit malheureusement constater que le financement des charges communales tend à être de plus en plus assuré par la fiscalité directe; or ce phénomène est particulièrement grave en milieu rural en raison de l'absence d'activités industrielles et de la croissance relativement lente du revenu des ruraux.

On observe actuellement que la charge de fiscalité directe qui n'est pas supportée par les entreprises et pèse donc essentiellement sur les ménages atteint sensiblement le même chiffre en valeur absolue en milieu rural et en milieu urbain (54 F par habitant dans les communes de moins de 2000 habitants contre 60 F par habitant dans les villes de plus de 100 000 habitants).

Les revenus en milieu rural étant notablement moindres qu'à la ville, la charge sur les ménages y est donc plus lourde, alors que le niveau des services est en général bien inférieur.

Cette situation résulte évidemment de l'évolution démographique et économique du monde rural aggravée jusqu'à présent par un système fiscal d'inspiration encore largement physiocratique et comportant peu de mécanismes de péréquation.

Elle montre l'existence d'un fossé que l'on doit s'efforcer de combler dans l'avenir si l'aménagement rationnel du territoire implique qu'une fraction notable de la population doit résider hors des conglomérats urbains.

L'investissement et son financement

Les dépenses d'équipement communal

Ces dépenses présentent désormais la double caractéristique d'une augmentation globale considérable et d'un changement de nature.

Autrefois, le niveau des équipements communaux était fixé une fois pour toutes. Le budget d'entretien se confondait souvent avec l'amortissement des ouvrages, car ceux-ci, construits «pour durer cent ans» n'étaient qu'exceptionnellement renouvelés, le plus souvent d'ailleurs par des ouvrages identiques, les techniques évoluant peu. A l'origine, ils s'intégraient parfaitement dans l'entité communale, et ce n'est que l'apparition de besoins nouveaux qui a conduit à des modifications radicales de conception.

Actuellement les équipements publics ne peuvent plus être conçus indépendamment de l'aménagement du territoire. Dans le domaine agricole, tout investissement productif doit respecter les impératifs d'une chaîne alimentaire dont l'exploitation est un des maillons que l'on ne saurait considérer isolément.

De façon plus générale, tout équipement en milieu rural n'est que le corollaire d'un ensemble de décisions qui ont pour but de permettre à une population déterminée d'accéder à un mode de vie satisfaisant. Une politique des revenus, une rénovation des structures, un marché de l'emploi équilibré, un degré de confort et de services suffisant sont parmi les facteurs qui doivent être simultanément étudiés. La méthodologie que le Ministère de l'agriculture s'efforce d'établir pour l'étude des plans d'aménagements ruraux consacre définitivement la nécessité d'une appréhension globale des problèmes.

Il convient donc de distinguer entre les travaux pratiquement imposés par le patrimoine existant et ceux qui relèvent d'une vue prospective des besoins futurs des populations.

Il conviendrait aussi d'établir une différence entre les équipements strictement communaux et ceux qui bénéficient à une collectivité plus vaste, nécessitant une contribution élargie.

Ce problème n'est pas nouveau. Depuis plusieurs décennies, la formule des syndicats intercommunaux a été largement utilisée tout au moins en ce qui concerne l'établissement des réseaux et la réalisation d'ouvrages superficiaires. Il ne semble pas qu'elle ait été systématiquement préconisée pour les constructions collectives dont l'implantation est ponctuelle, alors que l'utilisation débordé les limites communales. Il est donc apparu parfois une répartition inéquitable des charges causées par l'investissement.

Le même phénomène apparaît au niveau de la gestion : la création de syndicats à vocation multiple et les mesures préconisées en ce moment dans le cadre des secteurs de coopération intercommunale tentent de remédier à cette situation.

Il est en effet essentiel que tous les responsables – et en particulier les ingénieurs – aient bien conscience qu'un équipement n'est pas une fin en soi, et que réalisation et utilisation doivent s'intégrer dans un ensemble harmonieux, dont on ne saurait dissocier les éléments.

Sur le plan pratique, cela impliquera notamment une analyse plus précise que celles réalisées jusqu'à présent des imbrications financières existant entre les communes et leurs groupements actuels ou futurs.

Nous évoquerons plus loin les anomalies actuelles.

Si l'on s'en tient pour l'instant aux constatations générales, un fait apparaît en tout cas nettement : la dépense globale d'équipement par habitant consentie à la campagne est plus faible qu'en ville ; elle n'excède pas 100 F (contre 150 F pour les villes de plus de 100 000 habitants) en 1962. La même année les dépenses d'équipement des communes de moins de 5000 habitants, en majorité rurales, représentaient environ 2,2 milliards de frais, soit 35% des dépenses d'équipement des communes françaises, pour 44,4% de la population.

Il semble qu'au cours du V^e Plan l'écart doive se creuser. Les études prévisionnelles entreprises par le Groupe central de planification urbaine ont montré que la charge communale d'équipement par habitant serait en année moyenne 200 à 400 F par habitant dans les métropoles d'équilibre avec le chiffre exceptionnel de 1000 F pour Grenoble. Quoiqu'on ne dispose pas d'études aussi complètes pour les collectivités rurales, il est à peu près certain que les dépenses d'équipement réellement effectuées n'augmenteront pas dans les mêmes proportions.

Un tel rapport est-il compatible avec les besoins manifestés de part et d'autre ? C'est ce qu'il faudra déterminer

dans l'avenir. Tout déséquilibre devrait, dès qu'il est décelé, entraîner le réajustement des modes de financement.

Le financement actuel des investissements

La répartition des charges entre les communes et leurs établissements publics d'une part, le département et l'Etat d'autre part, présente en milieu rural des caractères particuliers.

Le rapport entre les subventions versées par l'Etat et le coût total de l'équipement réalisé est déjà légèrement supérieur à la moyenne nationale (en 1963, 28,2% pour les communes inférieures à 2000 habitants, 28,54% de 2000 à 8000 habitants, alors que la moyenne nationale s'établit à 25,12%).

Il semble d'ailleurs que cette situation résulte moins d'une politique délibérée que du jeu complexe des multiples régimes de subventions.

Tout d'abord, les subventions accordées par le Ministère de l'agriculture et pour leur plus grande part attribuées à des communes rurales, représentent en général des pourcentages importants des dépenses envisagées.

On aboutit en moyenne aux chiffres suivants :

- hydraulique agricole : 60% ;
- adduction d'eau : 40% en moyenne (contre 10 à 20% pour les communes urbaines) ;
- électrification : 85% (participation EDF comprise).

Enfin, pour les autres régimes de subvention non spécifiques, il semble que les autorités administratives tiennent compte de la pauvreté relative des communes rurales pour majorer les taux courants.

En ce qui concerne les constructions scolaires du deuxième degré, par exemple (CEG et CES), la situation financière de la commune, représentée par la valeur du centime démographique, est prise en compte dans la formule d'attribution de subvention ; des communes rurales s'en trouvent avantagées.

Mais surtout, les Conseils généraux pratiquent en général une politique de subventions départementales, qui complète celle de l'Etat en aidant plus particulièrement les communes rurales à faible ressources.

Les sommes ainsi attribuées sont relativement considérables, puisqu'elles représentent en moyenne 40% à 60% du budget départemental et couvrent 10% à 20% des investissements communaux. Dans la mesure où une partie importante des ressources du département provient de

la contribution des villes, on peut dire qu'une opération de transfert est réalisée.

La répartition de cette aide s'opère souvent grâce à des formules, en usage depuis de longues périodes ; elles sont en général d'inspiration égalitaire. Toutefois, dans certains départements comme la Meuse, l'aide départementale obéit à un plan d'ensemble et réalise une péréquation des charges fiscales entre les communes intéressées.

En dépit de ces efforts, l'autofinancement, c'est-à-dire le financement des dépenses d'équipement restant à la charge des communes par des recettes ordinaires de l'exercice est important en milieu rural : 25,78% pour les communes de moins de 2000 habitants, 19,4% pour les communes de 2000 à 8000 habitants, contre 18,93%, moyenne nationale (1964).

Seules, les grandes villes de 200 000 habitants connaissent des pourcentages analogues, pour des raisons diamétralement opposées.

En effet, un autofinancement élevé correspond à un recours mesuré à l'emprunt.

Il s'impose souvent aux collectivités rurales qui ne peuvent espérer un accroissement sensible du nombre des contribuables et de leur richesse contributive, et pour lesquelles le report des charges sur les générations futures serait, dans ces conditions, un pari particulièrement hasardeux.

Les grandes villes bénéficiant de la situation inverse préfèrent quant à elles utiliser leur épargne et renoncer à l'emprunt qui reste un moyen coûteux de financement, même en période d'érosion monétaire.

Mais le taux d'autofinancement de l'équipement net, apparemment élevé en milieu rural, cache assez souvent un sous-amortissement des immobilisations, trait commun d'un grand nombre de communes françaises.

Jusqu'à présent, la comptabilité communale ne connaît pas l'amortissement technique budgétaire, sauf pour le service de l'eau et de l'assainissement qui est doté d'un budget propre.

Ainsi, l'annuité d'amortissement moyenne théorique (1/30 des immobilisations de la commune) serait-elle rarement égale à l'épargne brute de l'exercice (différence entre les recettes et les dépenses réelles de l'année).

Pour transposer à l'usage des communes les pratiques d'amortissement des entreprises privées, il faudrait relever dans des proportions variables, mais toujours impor-

tantes, le niveau de la fiscalité directe, ce qui n'est pas toujours possible.

En milieu rural, le recours à l'emprunt n'est donc pleinement justifié que pour le financement d'investissements directement productifs de recettes directes (eau, gîtes, ruraux, camping, aménagement d'un lotissement) ou indirectes (zones industrielles, désenclavement).

Pour financer la plupart des investissements collectifs, il est plus prudent de faire prendre en charge la part communale par les contribuables actuels et certains plutôt que par des contribuables futurs et hypothétiques.

Dans les faits, les petites communes ont une nette conscience de cela, puisqu'en volume absolu leur dette est assez faible: 292 F/hab. pour les communes de moins de 2000 habitants contre 415 F/hab. moyenne nationale.

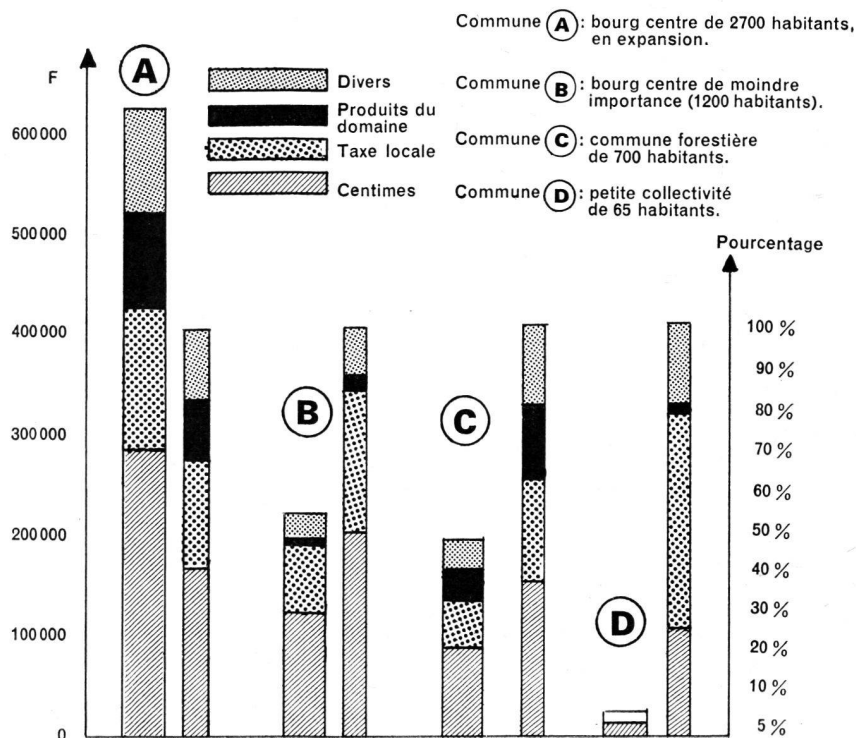
Par contre, les conclusions sont différentes pour les communes dont la population est comprise entre 2000 et 15 000 habitants, communes auxquelles appartient la plu-

part des bourgs centres; on y trouve un endettement égal à la moyenne nationale, en raison d'un effort d'équipement qui profite à tout un secteur, mais dont elles supportent seules les charges.

Les mêmes remarques pourraient être formulées au sujet de l'annuité de la dette (intérêt plus partie remboursée du capital): 30,16 F/hab. pour les communes de moins de 2000 habitants contre 39,30 moyenne nationale.

Ainsi, la situation financière des communes rurales doit-elle être constamment rapprochée de leurs perspectives démographiques et économiques. L'analyse des finances communales montre donc aussi l'importance qui s'attache au choix des agglomérations destinées à être des pôles d'animation du milieu rural!

L'examen des disparités actuelles et de leur évolution probable – compte tenu des réformes proprement financières et d'éventuels infléchissements de la politique d'aménagement rural – va permettre de préciser cette remarque.



Composition des recettes ordinaires de communes rurales types

Les disparités financières et les réformes en cours

Les disparités actuelles

On a déjà signalé les différences qui caractérisent les communes rurales prises dans leur ensemble par rapport aux collectivités urbaines. Mais à l'intérieur du premier groupe, la situation est loin d'être homogène.

Tout d'abord les différences d'évolution démographique et économique que connaissent les communes purement agricoles par opposition aux bourgs ruraux influent différemment sur les recettes et les dépenses; de plus, il existe des disparités proprement financières, conséquences de la gestion municipale, des responsabilités effectivement assumées par les communes, et de la structure de leurs ressources.

En ce qui concerne les recettes, les seules différences affectant les petites communes, où l'activité industrielle et commerciale ne permet pas l'existence de ressources liées à la patente, devraient provenir du chiffre de la population, puisque la taxe locale y est répartie selon les règles du minimum garanti.

Il arrive cependant que la présence d'usines, de barrages, ou l'importance du domaine privé (notamment forêts) modifie radicalement cela.

Mais, surtout, la concentration actuelle des services de base dans les bourgs-centres conduit à des disparités. On voit nettement apparaître les différences de structure des recettes selon la taille des quatre communes considérées, choisies parce qu'elles sont assez représentatives de leurs catégories respectives.

Une autre constatation s'impose; l'augmentation de l'importance relative de la fiscalité directe dans les bourgs-centres, due aux charges supplémentaires qu'ils ont à supporter de par l'accroissement de leur rayonnement.

Il semble donc que les gains de patentes enregistrés par cette catégorie ne compensent pas leurs charges supplémentaires, alors que dans le même temps on assiste, du fait de l'exode des commerces et des services, à une détérioration continue du potentiel fiscal des petites communes.

Ce phénomène d'appauvrissement général du milieu rural est extrêmement préoccupant et doit retenir particulièrement l'attention des pouvoirs publics.

En ce qui concerne les dépenses, les distorsions les plus sensibles résultent du mode de financement des équipe-

ments collectifs ponctuels: établissements d'enseignement du premier cycle, équipements sportifs et socio-culturels, foyers ruraux, etc.

Bien souvent, en l'absence d'une formule de groupement intercommunal, les dépenses d'investissement et de fonctionnement afférentes à un équipement dont tirent profit les habitants des villages voisins sont prises en charge par le seul budget de la commune centre; il peut en résulter une situation difficile sur le plan de l'endettement et de la pression fiscale pour ces pôles d'attraction ruraux, contrastant avec l'aisance relative des communes périphériques, pauvres mais sans charges excessives.

D'ailleurs, un certain nombre de syndicats existants, fusent-ils à vocations multiples, n'apportent pas de solution satisfaisante à ce problème, car les formules de répartition des charges entre les communes membres restent parfois faiblement communautaires; en fait, la part supportée par chaque collectivité devrait être proportionnelle à l'intérêt retiré des travaux, tant en ce qui concerne l'investissement initial que l'amortissement, l'entretien et la gestion; il est vrai que cette formule, érigée en principe, présente des aspects très subjectifs et qu'elle devrait, en équité, être pondérée par un facteur tenant compte de la richesse contributive, la valeur des centimes pouvant donner en général des indications suffisantes.

Un accroissement exagéré des charges supportées par quelques collectivités peut provenir de ce que les formules adoptées pour la réalisation de certains équipements n'ont pas tenu suffisamment compte des sacrifices financiers qu'elles impliqueraient par la suite. On cite parfois le cas de réseaux de voirie dont l'implantation, peu onéreuse pour le maître d'ouvrage, car largement subventionnée, a conduit à des frais d'entretien tels que les budgets locaux en ont été définitivement obérés.

Un tel risque ne provient d'ailleurs pas toujours d'erreurs de conception; l'évolution des techniques oblige actuellement à rechercher la diminution des charges dans des projets d'une certaine dimension, dont la coordination doit être très soigneusement orchestrée. L'individualisme de certains villages leur coûte très cher!

La mutation même de l'espace rural conduit à préconiser des solutions qui devront présenter un caractère original; ainsi, le développement des résidences secondaires dans certaines communes entraîne une délicate répartition des charges entre les autochtones et la population fluctuante qui a récemment motivé des interventions au Sénat.

On voit apparaître une fois encore l'intérêt qui s'attache

Conférence européenne

des ministres les plus directement responsables
de la défense et de la mise en valeur des sites et
ensembles d'intérêt historique ou artistique

70

La conférence des Etats membres du Conseil de la coopération culturelle du Conseil de l'Europe s'est réunie à Bruxelles du 25 au 27 novembre 1969, sur l'invitation du Gouvernement belge et sous la présidence de S.A.R. le prince de Liège.

Le secrétaire général du Conseil de l'Europe a présenté un rapport de synthèse sur l'œuvre accomplie par l'organisation depuis cinq ans et a fait part de certaines dispositions tendant à coordonner et à renforcer la collaboration européenne dans le domaine de la protection du patrimoine culturel immobilier.

Trois rapports furent présentés :

«Les monuments et l'aménagement du territoire», par le ministre des Affaires culturelles, des loisirs et de l'action sociale des Pays-Bas.

«La valeur du patrimoine immobilier du passé pour la vie de l'homme de demain et l'intégration des sites et ensembles historiques dans la vie économique et sociale», par le ministre espagnol de l'Education et de la Science.

«La formation et l'information de l'opinion publique sur

des questions relatives à la défense et à la mise en valeur des monuments historiques», par le ministre britannique du Logement et de l'administration locale.

Au cours de leurs travaux, les ministres ont défini les grandes lignes et les possibilités de mise en œuvre d'une politique nouvelle à l'égard des monuments et des sites, qui marquera le passage de la notion passive de conservation à la conception active de mise en valeur et d'intégration à l'environnement et dans l'économie générale du pays.

A l'issue des travaux, les ministres ont adopté les deux résolutions suivantes :

Première résolution

La Conférence des ministres responsables de la protection du patrimoine culturel immobilier, réunie à Bruxelles du 25 au 27 novembre 1969,

CONSIDÉRANT

– que les cinq confrontations organisées par le Conseil

à l'élaboration systématique de plans d'aménagement cohérent, précédant des opérations concertées étudiées jusque dans leur mode de financement, et qui, chaque fois qu'elles nécessitent des formules de groupements, devraient faire l'objet d'incitations financières supplémentaires de l'Etat ou des départements.

On peut dire que, de façon générale, les systèmes actuellement en vigueur pour l'octroi des subventions (et même pour la rémunération des maîtres d'œuvre qu'il est regrettable de ne pas encourager dans cette voie) devront être très sensiblement modifiés pour tenir compte des circonstances nouvelles et s'adapter aux intérêts bien compris des collectivités locales.

L'évocation, tentée dans cet article, de certains problèmes financiers qui se posent avec une acuité particulière en milieu rural, n'a pas la prétention d'en avoir abordé tous les aspects.

Peut-être est-elle cependant suffisante pour montrer qu'il faut, à la base, bien définir la politique générale que l'on entend mener.

Partant du désir et des besoins légitimes des populations – car l'aménagement rural, partie de l'aménagement du territoire, correspond avant tout à certains modes de vie qu'il ne faut pas sacrifier au calcul économique – il est

nécessaire d'établir un plan d'action entraînant l'adhésion et la participation des intéressés. Les efforts déployés actuellement par les Ministères de l'agriculture et de l'intérieur ainsi que par d'autres organismes vont bien dans ce sens.

Mais il serait vain d'établir les grandes lignes d'une politique rurale sans préciser en même temps les règles qui permettront d'atteindre les objectifs. Les formules de regroupement communal et l'adaptation judicieuse des possibilités financières locales aux buts poursuivis semblent essentielles.

Elles devraient conduire à l'élaboration de programmes d'équipement cohérents qui, associés à d'autres mesures permettant des emplois nouveaux, des revenus meilleurs, des structures adaptées, des moyens suffisants d'éducation et de formation, combleraient le fossé qui sépare des milieux destinés à être complémentaires et non concurrentiels.

Dans le cadre de l'aménagement rural, l'étude des finances locales doit donc être énergiquement poursuivie, non dans un souci de pure observation (car il ne s'agit pas là d'entomologie), mais dans une optique dynamique permettant un choix de décisions appropriées aux responsables politiques. Henri Amayon et Michel Cotten.