

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE MME MUGUETTE JACQUAINT

1. **Concours de l'Etat aux collectivités territoriales.** – Discussion d'un projet de loi, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence (p. 2).

Rappels au règlement (p.)

M. Augustin Bonrepaux, Mme le président, M. Julien Dray.

M. Bernard Derosier.

Suspension et reprise de la séance (p.)

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur de la commission des lois.

QUESTION PRÉALABLE (p.)

Question préalable de M. Fabius : MM. Augustin Bonrepaux, le ministre, Jacques Limouzy, vice-président de la commission des lois. – Rejet.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p.)

MM. Bernard Derosier,

MM. Georges Hage,
Jean-François Copé,
Francis Delattre,
Julien Dray,
Patrick Ollier,
Yves Fréville,
Richard Dell'Agnola,
Michel Bouvard,
Jean-Jacques Delmas,
Jean-Jacques Weber.

Clôture de la discussion générale.

M. le ministre.

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (p.)

Motion de renvoi en commission de M. Fabius : MM. Bernard Derosier, le rapporteur. – Rejet.

M. le vice-président de la commission.

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

2. **Ordre du jour** (p. 32).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTICE DE Mme MUGUETTE JACQUAIN, vice-président

Mme le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à neuf heures.*)

1

CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Discussion d'un projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence

Mme le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions relatives aux concours de l'État aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales (n^{os} 2560, 2586).

Rappels aux règlement

M. Augustin Bonrepaux. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

Mme le président. La parole est à M. Augustin Bonrepaux, pour un rappel au règlement.

M. Augustin Bonrepaux. Mon rappel au règlement porte sur l'organisation de nos travaux. J'ai élevé la même protestation mardi dernier, mais je la renouvelle car elle ne paraît pas avoir été entendue.

On a aménagé le temps de travail du Parlement, nous a-t-on dit, afin que nous puissions travailler, dans de meilleures conditions, prévoir l'ordre du jour et mieux nous organiser, à Paris comme dans nos circonscriptions.

Or, mardi dernier, j'ai découvert que, contrairement à ce qui nous avait été annoncé, nous allions siéger ce vendredi. Je constate que la protestation que j'ai élevée alors n'a pas été entendue. La conférence des présidents considère-t-elle que désormais le travail en soirée est interdit aux députés ? Chercherait-on à les inciter à renflouer les déficits des casinos, des cinémas ou des théâtres de la capitale, en cessant tout travail à vingt et une heures trente ? Jusqu'à présent, nos séances étaient assez fréquentées, surtout lorsqu'elles s'interrompaient vers une heure du matin. Si j'en juge par le nombre de présents, il n'en sera certainement pas de même ce matin !

Je ne pense pas que la nouvelle réglementation améliore les conditions de travail du Parlement. En tout cas, elle pénalise fortement les députés de province qui

entendent participer aux travaux. Ils se retrouvent durant trois soirées à ne rien faire passé de vingt et une heures trente, alors qu'ils pourraient utilement travailler en participant à des débats. A l'inverse, on les oblige à rester le vendredi, alors qu'ils ont du travail dans leur circonscription.

Madame le président, je voudrais que vous renouveliez ma protestation auprès de la conférence des présidents afin que l'on prenne en compte nos conditions de travail et que, si possible, on les améliore.

Mme le président. Mes chers collègues, lors de la conférence des présidents qui s'est réunie mardi dernier, nous avons décidé, compte tenu d'un ordre du jour qui semblait assez chargé, de tenir une séance ce vendredi 8 mars. Le représentant du groupe socialiste présent n'y avait alors pas vu d'inconvénient. Lors de la prochaine conférence des présidents, nous aurons l'occasion de poser le problème de nouveau.

D'autre part, monsieur Bonrepaux, je rappelle qu'une décision a été prise par notre assemblée à propos des séances de nuit.

En tout état de cause, je ne manquerai pas de faire part de vos remarques à la conférence des présidents et je souhaite qu'à défaut le représentant de votre groupe s'en fasse alors l'écho.

La parole est à M. Julien Dray, pour un rappel au règlement.

M. Julien Dray. Madame le président, je me ferai justement l'écho de mon collègue Bonrepaux pour déplorer les conditions dans lesquelles nous travaillons.

En effet, ce texte, dont l'examen était prévu hier, a trait aux dotations des communes. Plusieurs d'entre elles vont se trouver pénalisées. Bien des gens, et notamment des habitants de ces communes étaient intéressés par les débats auxquels ils souhaitaient assister. Plusieurs délégations avaient même prévu de venir rencontrer hier les groupes parlementaires pour s'entretenir avec eux de la situation dans laquelle leurs collectivités allaient se trouver du fait de ce texte.

Mais l'ordre du jour a été modifié, on nous l'a appris hier en fin de matinée, tout a été chamboulé. La commission n'a pas encore pu examiner tous les amendements en application de l'article 88. Nous ne savons donc pas exactement quand commencera véritablement la discussion, ni quelle est la position du Gouvernement, qui a varié sur plusieurs d'articles importants.

Je ne comprends pas cette façon de travailler. Plus grave, je suis scandalisé par la manière dont le Gouvernement se comporte à l'égard de la représentation parlementaire, par la manière dont il se livre à des annonces au cours des discussions, notamment au Sénat, par la manière il fait fonctionner certains groupes, par la manière enfin dont on procède pour essayer de nous endormir et passer à la va-vite, un vendredi matin, des textes aux conséquences très lourdes pour le fonctionnement des communes.

Madame la présidente, je vous demande une suspension de séance afin d'examiner avec mon groupe cette situation, puisque plusieurs amendements n'ont même pas été examinés conformément à l'article 88.

Mme le président. Monsieur Dray, il faudrait, pour donner droit à votre demande, que vous disposiez d'une délégation que, pour l'instant, je n'ai pas.

La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Madame la présidente, c'est moi qui en suis titulaire et je vous confirme, au nom de notre groupe, la demande de suspension de séance. Pour un quart d'heure.

Suspension et reprise de la séance

Mme le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à neuf heures quinze, est reprise à neuf heures trente.)

Mme le président. La séance est reprise.

Ouverture de la discussion

Mme le président. La parole est à M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Madame le président, monsieur le rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, mesdames, messieurs les députés, le projet de loi que j'ai l'honneur de vous soumettre aujourd'hui répond à la volonté du Gouvernement de progresser de manière pragmatique mais néanmoins déterminée vers le règlement de dossiers correspondant à de vrais enjeux pour l'avenir des collectivités locales.

L'amélioration de la redistribution des dotations de l'Etat constitue indiscutablement une de ces priorités : en effet, elle contribue à compenser l'inégale répartition de la richesse fiscale dans notre pays – nous en connaissons les répercussions négatives à la fois sur les budgets communaux et sur la pression fiscale exercée sur le contribuable local.

Par ailleurs, le texte traduit l'effort prioritaire qui doit être fait en faveur des communes connaissant des difficultés économiques et sociales particulièrement marquées, et dont les équipes municipales sont en première ligne dans une lutte quotidienne pour le maintien de la cohésion sociale. Il constitue donc un des volets du plan de relance pour la ville souhaité par le Président de la République et représenté par le Premier ministre, le 18 janvier dernier, à Marseille.

Comme vous le savez, c'est au terme du processus d'évaluation de la réforme de la DGF intervenue en 1993, qui a fait l'objet d'un rapport déposé au Parlement au printemps, que le Gouvernement, sur la base des travaux conduits par le comité des finances locales, a jugé nécessaire de procéder à une réforme de la dotation de solidarité urbaine, à la fois pour renforcer la solidarité en faveur des communes les plus défavorisées et pour corriger un certain nombre d'imperfections dans la répartition, portant notamment sur la définition des logements sociaux.

Avant de décrire les différentes dispositions du projet, je voudrais rendre hommage au remarquable travail effectué par la commission des lois, et tout particulièrement à son rapporteur, qui connaît bien ce dossier puisqu'il avait été le rapporteur de la loi réformant la DGF en 1993.

Je voudrais aussi rappeler qu'il est apparu indispensable au Gouvernement de mettre en œuvre la réforme dès cette année. En effet, la progression attendue de la DGF, soit 3,65 p. 100, permet une progression très significative de la DSU, sans nuire au financement des groupements ou à la péréquation au profit des communes rurales.

La réforme comporte trois volets : une amélioration de la répartition des grandes masses de la DGF, la réforme de la DSU elle-même et la consolidation du fonds de solidarité pour les communes d'Ile-de-France. En outre, depuis l'adoption du texte par le Sénat, elle rectifie de manière significative les règles d'éligibilité de la dotation globale d'équipement des communes.

Premier élément, l'amélioration de la répartition des grandes masses de la DGF des communes. Il s'agit en premier lieu d'assouplir l'indexation de la dotation forfaitaire en donnant la possibilité au comité des finances locales de porter son taux de progression à 55 p. 100 du taux de croissance de la DGF, contre 50 p. 100 aujourd'hui.

Après deux années de faible progression de la dotation forfaitaire et grâce au retour à l'application de l'indexation de la DGF sur la moitié du PIB, il apparaît possible et, je crois, légitime d'ouvrir cette faculté à compter de 1996.

Néanmoins, afin de protéger les mécanismes de solidarité, cette possibilité ne serait offerte que les années où la composante produit intérieur brut de l'indexation de la DGF représente au moins le tiers de cet indice, c'est-à-dire, en réalité, lorsque la croissance du PIB est au moins aussi forte que celle des prix.

En second lieu, le projet soumis au Sénat prévoyait de fixer exceptionnellement, dans la loi, pour 1996, le montant de la DSU à hauteur de 60 p. 100 des ressources de la dotation d'aménagement après financement de la DGF des groupements à fiscalité propre.

J'ai toutefois accepté, lors de la discussion devant la Haute Assemblée, que ce taux soit ramené à 57 p. 100. En effet, le montant des ressources nécessaires pour financer l'intercommunalité, plus faible que prévu, a créé une marge de manœuvre supplémentaire permettant ce léger réajustement.

Au total, la réforme proposée aboutit à une progression en 1996 de la dotation forfaitaire de 2,01 p. 100, ce qui constitue donc la progression minimale de la DGF que toutes les communes sont assurées de percevoir. La DSU progresse, quant à elle, de 50 p. 100 et la dotation de solidarité rurale de 20 p. 100.

Je crois donc sincèrement que ces dispositions correspondent à une répartition équitable, dans la mesure où elle assure une progression satisfaisante des attributions des communes rurales – qui sont par ailleurs les principales bénéficiaires de la DGF attribuée au titre de l'intercommunalité – tout en permettant de dégager les ressources nécessaires en faveur des communes connaissant des difficultés les plus sérieuses dans un contexte où l'intégration urbaine et le maintien de la cohésion sociale sont, à l'évidence, des priorités.

En tout état de cause, à partir de 1997, la progression de la DSU et de la DSR pourrait varier entre 45 et 55 p. 100 de l'augmentation des ressources consacrées à ces dotations, l'arbitrage étant réalisé, comme aujourd'hui, par le comité des finances locales.

Deuxième grand élément du texte, la réforme de la DSU recherche une plus grande équité et, surtout, une plus grande stabilité à travers quatre dispositions nouvelles.

La première consiste en une définition moins contestable des logements. Vous le savez, les imperfections de la définition des logements sociaux utilisée depuis 1985 sont devenues préoccupantes en raison de l'insatisfaction que provoque leur application et des contentieux qui se sont multipliés, et qui représentent un véritable risque financier – de nature à compromettre l'équilibre et, en tout état de cause, l'équité de la répartition de la dotation.

En 1994, un rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées a proposé un abandon pur et simple de ce critère au profit de celui des bénéficiaires des aides personnelles au logement.

Sans aller jusqu'au bout des propositions de ce rapport, le projet de loi retient une définition plus restrictive mais beaucoup plus fiable des logements sociaux : ne seront pris en compte désormais que les logements locatifs appartenant aux organismes d'HLM, aux sociétés d'économie mixte et aux filiales à caractère social de la Caisse des dépôts et consignations. Cette définition couvre environ 85 p. 100 du périmètre pris en compte dans la définition antérieure.

Je voudrais appeler tout particulièrement votre attention sur le fait que, s'agissant de la répartition d'une dotation qui se fonde sur une comparaison de situations, l'objectif du Gouvernement n'est pas de procéder à un recensement exhaustif et statistique du logement social en France mais d'utiliser un indicateur global de charges permettant de mesurer les difficultés des communes concernées les unes par rapport aux autres.

J'ai toutefois accepté un amendement proposé par le Sénat permettant la prise en compte des logements appartenant aux houillères de bassin, à leurs sociétés à participation majoritaire, ainsi qu'aux sociétés à participation majoritaire de Charbonnages de France, en raison surtout, outre leur caractère social indiscutable, de leur forte concentration dans quelques communes !

Le projet de loi contient par ailleurs une disposition de validation des recensements des logements-foyers et des résidences universitaires exclus de la définition avant 1995. Il s'agit de protéger les répartitions de DGF effectuées dans le passé du poids des rectifications qui pourraient survenir. Il paraît cohérent avec la nouvelle définition du logement et plus prudent, s'agissant des répartitions futures, et à moins d'accepter des perturbations importantes, de répartir la dotation sur des bases totalement assainies.

J'insiste sur la nécessité de ces mesures de simplification, qui sont indispensables pour assurer la qualité, la fiabilité et l'équité de la répartition de la DSU.

Deuxième disposition : une meilleure prise en compte de l'occupation des logements sociaux. Afin de mieux tenir compte du nombre de personnes occupant effectivement les logements sociaux, le projet prévoit que, pour le critère des aides au logement, le nombre des occupants, c'est-à-dire les allocataires, mais aussi leurs ayants-droit, soit substitué à celui du seul nombre de bénéficiaires de l'allocation. Cette disposition a pour objet de mieux

appréhender l'une des caractéristiques importantes des quartiers les plus difficiles. Elle contribue à mieux cerner les conditions d'occupation du parc, y compris du parc social de fait. C'est une réalité importante dans un certain nombre de communes, en particulier dans le nord de la France.

Par ailleurs, le projet prévoit un renforcement de la pondération de ce critère. En effet, celle-ci est portée de 20 à 30 p. 100, au léger détriment du logement social – 20 à 15 p. 100 – et du potentiel fiscal, soit à 45 p. 100, tandis que la pondération du critère revenu demeure fixée à 10 p. 100. Cette modification de la pondération des critères, qui aboutit à une prise en compte du nombre de bénéficiaires de l'aide au logement deux fois plus importante que celle du nombre de logements, atténue considérablement l'effet de l'exclusion de certaines catégories de logements puisque le nombre de leurs occupants est davantage pris en considération.

Troisième disposition : une stabilité accrue des dotations d'une année sur l'autre, grâce à deux mesures.

D'une part, une garantie non renouvelable serait instituée au profit des communes sortant du dispositif chaque année, à hauteur de 50 p. 100 de la dotation de l'année précédente.

D'autre part, les trois coefficients actuellement affectés à chacun des trois quartiles des communes éligibles seront remplacés par un système plus simple, c'est-à-dire un coefficient propre à chaque commune et fonction de son rang dans le classement. La première bénéficiera du coefficient 2 à comparer avec l'actuel coefficient de 1,5, ce qui accentue l'effet redistributeur, et la dernière du coefficient 0,5, actuellement utilisé. Entre les deux valeurs, le coefficient diminuera de manière uniforme. Ce mécanisme supprimera les fortes variations, positives ou négatives, qui résulteraient du passage d'un quartile à l'autre.

M. Michel Bouvard et M. Patrick Ollier. Très bien !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Quatrième disposition : l'application de l'indice synthétique de ressources et de charges aux communes de moins de 10 000 habitants.

En effet, certaines de ces communes restaient anormalement inéligibles en raison des effets de seuil qui n'avaient pas été modifiés en 1993, alors que l'indice synthétique permet une meilleure comparaison des charges et des ressources. Il sera donc appliqué avec les mêmes définitions et les mêmes pondérations que celles retenues pour les communes de plus de 10 000 habitants, afin de sélectionner une centaine de communes, soit 10 p. 100 des communes de 5 000 à 10 000 habitants. Ces dispositions entraîneront une légère augmentation du nombre des communes éligibles dans ce cadre.

Au total, compte tenu de la progression globale de la DSU, les simulations réalisées avec les données 1995 montrent que la très grande majorité des communes bénéficiaires de la DSU verrait leur dotation progresser. Vingt communes deviendraient inéligibles et le nombre de communes qui connaîtraient une baisse de leur dotation serait extrêmement limitée. En revanche, les modifications apportées entraînent une progression considérable – parfois supérieure à 100 p. 100 – des dotations des communes dont la situation correspond le plus aux objectifs de la réforme.

Troisième volet de ce projet, la consolidation du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France. La mise en place de ce fonds a permis de renforcer considérablement l'effort de solidarité en faveur des communes les plus défavorisées de la région parisienne.

Le projet a principalement pour objet de stabiliser les ressources du fonds qui constituent une composante essentielle des budgets des communes bénéficiaires. Pour cette raison, il est prévu d'abaisser de 1,5 à 1,4 fois le seuil de potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région à partir duquel la taxation au profit du fonds intervient.

Par ailleurs et à cette occasion, un certain nombre d'améliorations techniques sont apportées aux mécanismes du fonds.

En premier lieu, les communes éligibles à la DSU sont exonérées de contribution au profit du fonds. Cette disposition, qui ne concerne que quatre ou cinq communes, correspond à un évident objectif de cohérence.

En second lieu, les seuils d'éligibilité des communes en matière de logements sociaux sont abaissés à 900 logements pour les communes de moins de 10 000 habitants et à 9 p. 100 de la population communale pour les communes de plus de 10 000 habitants. Cette disposition a simplement pour objet de prendre en compte la modification du périmètre lié au changement de définition des logements sociaux qui, comme je l'ai indiqué, représente 85 p. 100 du périmètre issu de l'ancienne définition.

Dans la même logique que ce qui est prévu pour la DSU, le projet de loi institue un mécanisme de garantie de 50 p. 100 pour un an au bénéfice des communes qui, au titre d'une année donnée, ne seraient plus éligibles au FSCIF.

Enfin, et pour être complet, une modification a été apportée, dans un souci de cohérence, au seuil de contribution à la solidarité financière entre les départements qui financent la majoration de la dotation de fonctionnement minimal des départements. Le projet de loi prévoit, en effet, l'abaissement de 10 p. 100 à 8,5 p. 100 de la population – seuil de charges déterminé en fonction du nombre de logements sociaux.

Par ailleurs, j'ai accepté, à la demande de plusieurs sénateurs, d'étudier une hypothèse consistant à étendre le mécanisme de l'indice synthétique de la DSU au FSCIF. Comme vous le savez, cette proposition obéit à la même logique que la réforme de la DSU mais elle se traduit également par des baisses réelles des dotations des autres communes. Nous aurons sans doute l'occasion d'y revenir lors de la discussion des amendements.

Je souhaite enfin évoquer le rétablissement de l'éligibilité à la DGE de l'ensemble des communes de moins de 2 000 habitants.

Comme vous le savez sans doute, dans le cadre des dispositions incluses dans la loi de finances initiale de 1996, une des contreparties du maintien de certaines indexations supérieures au niveau de l'indice du prix, dont celle de la DGF, a été la nécessité de réaliser un effort de rigueur accru sur la dotation globale d'équipement des communes.

Alors que le Gouvernement prévoyait de supprimer la première part de la DGE dont bénéficiaient les communes de plus de 10 000 habitants, le texte retenu par les deux assemblées prévoyait qu'étaient éligibles à la DGE l'ensemble des communes dont la population était inférieure à 20 000 habitants dès lors que leur potentiel fiscal était inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen des communes correspondantes.

Le Sénat a souhaité, dans le cadre du projet que nous examinons, rétablir l'éligibilité de l'ensemble des communes de moins de 2 000 habitants. J'ai accepté cet amendement qui m'est apparu légitime et simple. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Augustin Bonrepaux. Et injuste !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Légitime, car l'exclusion en fonction d'un critère de potentiel fiscal ne paraît pas justifiée pour des communes de petite taille, pour lesquelles doit prévaloir une logique fondée sur la nécessité et la qualité des projets envisagés.

En outre, il ne s'agit pas de répartir directement des crédits mais simplement d'élargir les conditions d'éligibilité à la dotation, les préfets et les commissions départementales pouvant bien évidemment prendre en compte la capacité plus ou moins grande de la commune à financer ces projets.

Telles sont les dispositions sur lesquelles, après le Sénat, votre assemblée est appelée à se prononcer à son tour.

Dans ce domaine, nous devons concilier plusieurs objectifs à la fois : accentuer la redistribution en faveur des communes confrontées aux difficultés les plus sérieuses sans pour autant bouleverser les budgets locaux ; trouver des mécanismes de répartition simples et lisibles sans pour autant gommer la diversité des situations de nos collectivités ; enfin, concilier les impératifs d'aménagement du territoire, au travers notamment des communes rurales et de leurs groupements, avec l'effort prioritaire qui doit être fait en faveur des banlieues et des quartiers en difficulté.

Pour ma part, je crois sincèrement que le texte prend en compte ces exigences et représente un réel progrès dans les mécanismes de financement de nos collectivités locales. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. La parole est à M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici donc saisis, après approbation par le Sénat lors de sa séance du 8 février dernier, sans aucune voix contre, d'un projet de loi portant réforme partielle de la dotation globale de fonctionnement, après la refonte globale à laquelle il avait été procédé par la loi du 31 décembre 1993.

Disons tout de suite que la commission des lois, saisie au fond de ce projet, a éprouvé une certaine gêne vis-à-vis de dispositions qui ne sont souvent que la transcription littéraire de formules arithmétiques complexes servant de base à des programmes informatiques. Elle s'est donc efforcée, dans toute la mesure du possible, de simplifier l'énoncé de ces formules, pour que le droit, une fois n'est pas coutume, vienne au secours du chiffre.

Cela étant, la réforme actuelle ne peut s'apprécier qu'à la lumière de la réforme qui l'avait précédée et dans le contexte d'ensemble des relations entre l'Etat et les collectivités locales.

Cette observation m'amènera donc à rappeler l'architecture de la réforme de 1993, à présenter les objectifs de la réforme actuelle et à aborder très rapidement le problème plus général des relations entre l'Etat et les collectivités locales.

Premier point, l'architecture de 1993 et son application. La dotation globale de fonctionnement est certes financée sur le budget de l'Etat, mais c'est historiquement une compensation de la suppression de taxes locales en 1967 du fait de la généralisation de la TVA

M. Jean-Jacques Weber. Eh oui.

M. Michel Bouvard. Il faut le dire !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. C'est un point auquel nous sommes tous très attachés. C'est pourquoi cette dotation n'a pas le caractère d'un concours budgétaire mais bien d'un prélèvement sur recettes examiné en première partie de la loi de finances.

Les réformes successives de ce mécanisme de compensation ont toujours poursuivi deux objectifs difficiles à concilier : garantir une stabilité dans l'évolution de la dotation, qui peut représenter jusqu'à 25 ou 30 p. 100 des recettes globales de fonctionnement des communes, afin de ne pas bouleverser les budgets locaux ; infléchir la répartition, au-delà des droits acquis, de manière à corriger la double inégalité constatée entre communes, selon leur taille et, au sein d'une même taille de communes, entre celles qui ont des ressources et celles qui n'en ont pas. En ce qui concerne les départements, il fallait essayer de concilier le souci de garantie et la redistribution en fonction des charges et de la pauvreté.

En 1993, avant la réforme, le système avait atteint un degré de complexité rare par suite des retouches successives qui s'étaient cumulées au fil des années. Une dizaine de dotations, y compris les concours particuliers, avaient été instituées, dont la répartition obéissait pour chacune à des règles propres.

Surtout, du fait de l'institution d'une clause de sauvegardé garantissant à chaque commune une évolution de sa dotation égale à 55 p. 100 du taux de progression de l'ensemble, le système tournait à vide. Cinq sixièmes des communes, notamment les plus grosses, absorbaient, au titre de la garantie, la quasi-totalité des marges qui auraient dû normalement servir à la péréquation.

Nous nous trouvons donc devant un système dont l'objectif affiché était la redistribution et qui fonctionnait en fait comme un mécanisme généralisé de garantie.

La réforme de 1993 a consisté essentiellement à adapter le droit à la réalité en reconnaissant le rôle prépondérant de la garantie mais en dégageant effectivement des marges pour la redistribution.

L'architecture nouvelle consiste à distinguer deux grandes masses.

D'une part, la dotation forfaitaire, d'un montant de 76,2 milliards en 1995, soit 1 207 francs par habitant, qui regroupe les dotations du tronc commun et un certain nombre de concours particuliers. Bloquée en francs courants en 1994, et ne progressant que de la moitié de la hausse des prix en 1995, soit 0,85 p. 100, ce qui est peu, la dotation de garantie a permis, du fait de sa moindre progression, de financer la deuxième masse de la DGF, la dotation d'aménagement.

D'autre part, donc, la dotation d'aménagement, d'un montant de 6,6 milliards de francs en 1995, qui bénéficie de plein droit de la moitié de la progression annuelle de l'enveloppe globale. Elle se décompose en 4,2 milliards de francs au profit des groupements, 1,3 milliard de francs pour la dotation de solidarité rurale et 1,4 milliard de francs pour la dotation de solidarité urbaine, ce qui correspond à 61 francs en moyenne par habitant, dans une fourchette comprise entre 235 francs, pour les plus pauvres et 17 francs pour les plus riches.

Telle étant l'économie générale du système, quel jugement porter après deux années d'application ?

Au regard de la garantie, les attributions des communes ont été maintenues, sans coup d'accordéon, mais dans un contexte global de pénurie.

La dotation forfaitaire n'aura progressé que de 0,85 p. 100 sur deux ans, soit de 800 millions de francs. Cette augmentation aura été certainement insuffisante, dans la majorité des communes, pour couvrir l'augmentation des charges salariales, notamment des cotisations au régime de retraite des agents des collectivités locales, le plafonnement des exonérations de taxe professionnelle ou l'alourdissement des contingents départementaux d'aide sociale dans la crise économique que nous connaissons.

C'est essentiellement par la diminution des taux d'intérêt que les collectivités locales, notamment les villes, ont pu retrouver un peu d'oxygène.

Au demeurant, cette critique porte moins sur la DGF proprement dite, en tant que mécanisme de répartition, que sur son mode d'indexation et sur le contexte général des relations entre l'Etat et les collectivités locales.

En ce qui concerne la péréquation, en revanche, l'objectif de la réforme de 1993 a été largement atteint, tant pour la taille que pour la richesse.

L'écart par habitant des concours de fonctionnement de l'Etat, qui s'échelonnaient de 1,02 à 2,20 entre communes de moins de 500 habitants et communes de plus de 200 000 habitants en 1986 s'est réduit de 1,03 à 1,83 en 1995, soit un resserrement de plus de 30 p. 100.

L'écart entre les attributions de l'Etat, à l'intérieur d'une même strate, entre communes les plus riches et communes les moins riches, n'est plus que de 0,35.

La péréquation, plus modeste dans ses ambitions, est devenue plus effective dans ses résultats. Toutefois, un certain nombre d'ajustements sont nécessaires, qui sont à l'origine de la réforme qui nous est aujourd'hui proposée.

Cette réforme, c'est le deuxième point, a le mérite de la cohérence.

Son premier objectif consiste à donner un peu d'aide au système.

Le Gouvernement entend profiter de l'embellie de la DGF, dont l'enveloppe devrait augmenter cette année de 3,75 p. 100, pour donner la possibilité au comité des finances locales de porter de la moitié à 0,55 p. 100, soit une marge de 0,05 p. 100 seulement, le rythme annuel d'évolution de la dotation forfaitaire. C'est l'objet de l'article 1^{er}.

On pourra objecter que, ce faisant, on ampute d'autant la possibilité de progression de la dotation d'aménagement. Toutefois, il faut relever, premièrement, que cette possibilité n'est ouverte que si l'augmentation de la richesse nationale a joué autant, voire davantage, dans le mécanisme d'indexation que la simple hausse de prix, deuxièmement, qu'il s'agit d'une faculté et non d'une obligation et que ce sont les élus du comité des finances locales qui en décideront et, troisièmement, que si les villes, et notamment les grandes, sont les principales bénéficiaires de la garantie, ce qui demande à être nuancé, elles ont subi des amputations avec la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement ou avec la réforme de la dotation de compensation de la taxe professionnelle au moment même où la crise entraîne une explosion de leurs dépenses sociales.

M. Yves Fréville. Tout à fait !

M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur. Deuxième objectif : concentrer l'effort sur les villes confrontées à la fracture sociale.

De ce point de vue, il convient de féliciter le Gouvernement pour la cohérence qu'il manifeste à l'égard des villes confrontées à des ruptures dans certains de leurs quartiers.

Sont en effet successivement intervenues : les mesures contenues dans la loi sur l'aménagement du territoire qui prévoient une gradation des exonérations fiscales en fonction des difficultés des villes, depuis l'exonération de la taxe professionnelle jusqu'à la compensation de cette exonération, les mesures du pacte pour la ville avec la création d'emplois dans les secteurs en difficulté et l'institution de zones franches, et enfin, le projet de loi qui nous est soumis, qui, dans la rédaction du Sénat, prévoit une répartition de la dotation d'aménagement, après déduction de l'intercommunalité et du préciput pour les DOM, à raison de 57 p. 100 pour la dotation de solidarité urbaine et de 43 p. 100 pour la dotation de solidarité rurale, ce qui assurera une enveloppe de 2,1 milliards pour la DSU, en progression de 50 p. 100 pour 1996.

Sans doute fait-on échec, de la sorte, à la parité jusque-là établie, au sein de la DGF, entre milieu urbain et milieu rural. Encore faut-il remarquer que la DSR pourra progresser, elle, de 20 p. 100, que la DGE, maintenue pour les communes de moins de 20 000 habitants, est supprimée au-delà et que la dotation du développement rural devrait fortement augmenter.

Si l'on ajoute que le développement de l'intercommunalité a particulièrement profité – et c'est justice – au milieu rural, on aura l'idée des avantages relatifs des uns et des autres.

Dans ce contexte, il ne paraît pas illégitime de concentrer l'effort, dans le cadre de la DGF, sur les villes qui connaissent de véritables ruptures sociales.

Permettre de mieux cerner les charges réelles de ces villes : tel est l'objet de l'article 3 du projet.

Le système actuel classe les communes selon leur situation par rapport à quatre critères : le potentiel fiscal par habitant, c'est-à-dire la richesse, qui intervient pour la moitié ; le nombre de logements sociaux dans le total des logements de la commune, qui intervient pour 20 p. 100 ; la part des logements dont un occupant bénéficie d'une aide au logement dans le nombre total de logements de la commune, qui intervient pour 20 p. 100 ; le revenu moyen des habitants, qui intervient pour 10 p. 100.

Les communes sont ensuite classées en quatre tranches, bénéficiant uniformément d'un bonus, qui va de 0,5 à 2 par habitant. Autrement dit, l'habitant des communes en tête du palmarès les plus pauvres avec les plus lourdes charges compte double et vaut encore plus si l'effort fiscal est supérieur à la moyenne.

Le Gouvernement propose, en premier lieu, de diminuer le poids des critères tirés du potentiel fiscal et du nombre de logements sociaux pour porter à 30 p. 100 le critère tiré du nombre de bénéficiaires de l'aide au logement ainsi que de tous ceux qui vivent sous son toit. Ce critère est, de loin, celui qui permet le mieux d'appréhender la réalité des difficultés sociales indépendamment du statut du logement. Il tire les conséquences, avec la montée en puissance de l'APL, de la substitution progressive de l'aide à la personne à l'aide à la pierre. En second lieu, la plupart des aides au logement sont distribuées sous condition de revenu, ce qui donne un indice aussi de la richesse des habitants. Enfin, il est d'un maniement assez

sûr, ces aides étant distribuées par les caisses d'allocations familiales. Il permet également de tenir compte des étudiants qui bénéficient d'une aide pour leur logement.

Toutes ces raisons avaient conduit une mission d'inspection à ne retenir, pour le logement, que ce seul critère. Sans aller jusque-là, le Gouvernement augmente le poids de ce critère. Nous l'approuvons.

Le Gouvernement propose, en second lieu, tirant parti de l'augmentation de l'enveloppe, de supprimer les effets de seuil liés au classement en quatre catégories, dotées chacune d'un indice uniforme.

Désormais, les communes se verraient dotées d'un coefficient de majoration correspondant à leur situation réelle. Nous évitons ainsi l'effet de dégringolade ou d'ascension d'une marche à une autre, avec les effets de seuil que cela provoque.

Le Gouvernement propose, enfin, d'adopter une définition plus fiable du logement social. L'article R. 234-9 ancien du code des communes retenait une acception large du logement social, y compris en accession à la propriété. Cette définition aboutissait à des injustices. On retenait, par exemple, des logements de fonction qui n'avaient aucun caractère social ou des logements HLM dont les locataires paient, en raison de leurs revenus, un surloyer. En outre, cette définition était une source perpétuelle de contentieux. Les contentieux en instance représentent actuellement une valeur potentielle de quelque 500 millions de francs.

C'est pourquoi il est proposé de retenir une définition plus étroite – avec évidemment la part d'arbitraire que cela suppose – couvrant environ 85 p. 100 du champ, qui ne comprend plus que les logements locatifs appartenant aux organismes HLM, aux sociétés d'économie mixte et à la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts. Le Sénat a rajouté à cette énumération les logements des mineurs qui ont une vocation sociale de fait.

Le rapporteur de votre commission approuve, non sans hésitations, cette restriction du champ, essentiellement pour des raisons pratiques qui tiennent aux nécessités d'un recensement qui se doit d'être indiscutable.

Enfin, troisième objectif : assurer la pérennité du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France.

Tel est l'objet de l'article 5 du projet, qui abaisse de 1,5 à 1,4 fois le potentiel fiscal moyen des communes de la région Ile-de-France le seuil à compter duquel les communes doivent contribuer à ce fonds, ainsi doté de plus de 600 millions de francs en 1995.

Par ailleurs, le projet prévoit une exonération des communes bénéficiaires de la DSU, règle plus applicable que la règle actuelle, qui permet éventuellement un rattrapage.

Votre commission n'a pas encore approuvé ce dispositif, mais elle a donné un avis favorable à certains amendements en introduisant un mécanisme de lissage – que le rapporteur souhaiterait – pour les nouveaux contributeurs. Ceux-ci ne seraient prélevés, la première année, que de la moitié de la contribution normalement due.

Le bénéfice du FSCRIF, à la différence de celui de la DSU, est subordonné à des conditions d'éligibilité – 11 p. 100 de logements sociaux et un potentiel fiscal inférieur à 80 p. 100 du potentiel fiscal moyen régional.

Une fois cette haie franchie, la dotation est attribuée en fonction de la population, de l'effort fiscal et de l'insuffisance de potentiel fiscal. L'article 6 du projet propose seulement d'abaisser le seuil de logements sociaux pour tenir compte de la nouvelle définition, plus restrictive.

Votre rapporteur émettra un avis favorable à l'amendement de M. Porcher qui tend à transposer à la région Ile-de-France le mécanisme de l'indice synthétique de la DSU, qui permet de mieux tenir compte des besoins sociaux par l'introduction d'un critère « aide au logement ». L'amendement prévoit toutefois un mécanisme de garantie dégressif pour les communes et le maintien à raison de 55 p. 100 – et non de 45 p. 100 – du critère potentiel fiscal, afin de gommer les variations trop brutales. Il nous semble que ce système permet, sans créer de gros bouleversements, de mieux prendre en compte les besoins des communes et que, si les critères de la DSU sont pertinents pour d'autres régions urbaines, ils le sont *a fortiori* pour l'Ile-de-France, à la condition, bien sûr, de se référer aux moyennes régionales.

D'autres dispositions sont présentées aux articles suivants, la plupart de conséquence, notamment pour abaisser le seuil de logements sociaux à compter duquel un département est exonéré de toute contribution à la dotation de fonctionnement minimale.

Enfin, à la suite de la réforme de la dotation globale d'équipement opérée par l'article 33 de la loi de finances pour 1996, qui ne maintient cette dotation que pour les communes de moins de 20 000 habitants, dans le cadre d'une attribution par projet au coup par coup, le Sénat a supprimé toute limitation tenant au potentiel fiscal pour les communes de moins de 2 000 habitants.

Dans la logique d'une subvention au projet et non d'une subvention à la commune, ce point de vue peut être admis. Mais, dans le prolongement de cet amendement, il faudrait, pour les communes de 2 000 à 20 000 habitants, où subsiste cette exigence de ne pas dépasser un seuil de potentiel fiscal, tenir compte, pour apprécier ce dépassement du seuil de potentiel fiscal, de la moyenne des potentiels fiscaux des communes de 2 000 à 20 000 habitants, et non de la totalité de 0 à 20 000.

M. Jean-Jacques Weber. Eh oui !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. C'est l'objet d'un amendement présenté par votre rapporteur.

Telle est, pour l'essentiel, l'économie de la réforme qui nous est présentée.

J'en viens aux réformes nécessaires dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales.

En ce qui concerne la DGF, conformément au bilan, très intéressant, qui a été présenté au comité des finances locales, le système mériterait d'être amélioré sur plusieurs points.

Premier point : la prise en compte de la situation des communes touristiques en développement et qui sont fortement pénalisées par la cristallisation de leur dotation au sein de la dotation forfaitaire ou par leur exclusion de tout concours à ce titre.

M. Patrick Ollier et M. Michel Bouvard. C'est vrai !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. On peut esquisser les voies d'une réforme. Elle pourrait consister à intégrer les communes touristiques dans la dotation d'aménagement, pour permettre un développement de cette dotation en fonction des besoins ou d'autres biais.

M. Patrick Ollier. C'est une possibilité ?

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Votre rapporteur est favorable à ce qu'une réflexion soit engagée dans ce sens. Il est, en revanche, défavorable à tout mécanisme qui consisterait à compliquer les règles de répartition de la dotation forfaitaire. Ces règles doivent être simples si l'on veut qu'elles soient comprises.

M. Jean-Jacques Weber. Oh oui !

M. Patrick Ollier. Je suis d'accord avec vous !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Deuxième point de réforme : une meilleure appréciation du degré de solidarité des groupements par la prise en compte des transferts nets, et non bruts, entre les communes membres et les groupements, tant en ce qui concerne le potentiel fiscal que pour le coefficient d'intégration fiscale. A l'heure actuelle, on tient compte des transferts bruts, et non des transferts nets.

Troisième point : la diminution de la part « effort fiscal », qui mesure une tendance, et non un niveau absolu, pour la détermination de la dotation de péréquation des départements.

Telles sont les trois voies de réforme susceptibles d'être utilement explorées, qui étaient abordées dans le bilan.

Outre ces modifications à la marge, une clarification des rapports entre l'Etat et les collectivités locales s'impose.

Il n'est pas sain que l'Etat soit, par le jeu des exonérations et des abattements compensatoires, devenu le premier contribuable à la fiscalité locale.

Il n'est pas sain non plus que des compétences et des charges nouvelles soient transférées à des collectivités locales dont les ressources sont assises sur une base vermoulue et qui fait peu de part à l'efficacité économique, et encore moins à la justice sociale.

Ce sont là des réformes difficiles à mener, mais nous savons bien que la réforme de la fiscalité locale, notamment de la taxe professionnelle, est une des clés de l'aménagement du territoire.

Pour conclure, le texte qui nous est proposé, à la fois parce qu'il repose sur de minutieuses études et parce qu'il est parfaitement cohérent avec la priorité de la ville que le Gouvernement poursuit et que nous approuvons, a fait l'objet d'un avis favorable de votre commission des lois, qui recommande à l'Assemblée de l'adopter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Question préalable

Mme le président. J'ai reçu de M. Laurent Fabius et des membres du groupe socialiste une question préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, notre question préalable a pour objet de montrer que ce projet n'est pas justifié.

Ma démonstration pourrait tenir en quelques mots. Il suffisait de ne pas supprimer, voilà trois mois, la dotation globale d'équipement première part et de l'orienter prioritairement vers les villes en difficulté. Celles-ci auraient aujourd'hui quatre fois plus que vous n'allez leur attribuer. Et vous n'auriez pas besoin de prélever ces crédits sur les communes rurales. Il n'y aurait plus de problème et nous ne serions pas là.

Je veux cependant reconstituer ce mauvais feuilletton que vous réalisez depuis trois ans et qui fait perdre chaque année quelques plumes aux collectivités locales, qui sont de plus en plus dépouillées de leurs moyens.

En effet, une fois vous pratiquez la solidarité vis-à-vis des zones rurales et vous dites : « Voilà la politique que le Gouvernement fait en faveur de l'espace rural ! » Après quoi vous découvrez les problèmes des banlieues et vous affichez une grande politique, surtout d'ailleurs par effets d'annonce, vis-à-vis des villes. Mais vous oubliez de préciser que cela se fait au détriment des zones rurales. Chaque année, on note une diminution des crédits. En vérité, vous ne vous livrez qu'à des manipulations, tantôt en direction des zones rurales, tantôt en direction des villes. Tout cela n'est que de la poudre aux yeux !

En 1993, on nous a dit : « C'est la grande année de la réforme de la dotation globale de fonctionnement. On va créer une grande dotation d'aménagement. »

D'abord, on a créé la dotation forfaitaire, en disant : « On fige tout : ceux qui avaient beaucoup le conservent et ceux qui avaient peu le conservent aussi. » C'était la première injustice de cette réforme. On n'a pas voulu réduire les inégalités, et l'on a figé les situations, avec les problèmes que nous verrons tout à l'heure, notamment à propos de la dotation touristique.

On a mis en place cette dotation d'aménagement, qui avait pour objet d'encourager la coopération, de soutenir les villes avec la DSU et le monde rural avec la DSR. Malheureusement, on a en même temps demandé aux communes de contribuer au « redressement de l'Etat ».

Nous voyons quel en a été le résultat, ou, du moins, comment vous avez utilisé ces crédits. En effet, si la fiscalité locale s'est bien aggravée, la situation de notre pays, ne s'est hélas ! pas redressée pour autant. Il suffit de voir le niveau du déficit budgétaire ou celui de l'emploi.

Toujours est-il qu'en 1993, vous avez lancé cette réforme, qui a été assortie du gel de la DGF, de la révision des critères, faisant perdre des crédits importants aux communes. Et même si, aujourd'hui, vous annoncez une progression, il faut constater qu'elle est bien inférieure à ce que prévoyait la loi avant 1993.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. C'est exactement la même chose !

M. Augustin Bonrepaux. Monsieur le rapporteur, la progression prévue était des deux tiers de la croissance du produit intérieur brut ; aujourd'hui, elle n'est que de la moitié. Si, pour vous, c'est la même chose, je suis au regret de vous dire que vous ne comprenez pas grand-chose aux chiffres !

Pour faire bonne mesure, on a, en 1994, réduit la dotation de compensation de la taxe professionnelle, réduit le fonds de compensation de la TVA et gelé la dotation globale d'équipement. Cela a fait perdre des crédits considérables aux collectivités, notamment dans le domaine des investissements.

Bien sûr, il fallait, par des effets d'annonce, expliquer qu'on faisait le contraire. D'où le grand débat sur la loi d'aménagement du territoire, qui devait instaurer de nouvelles péréquations !

De nouvelles péréquations, on n'en a pas vu, pour la simple raison qu'il aurait fallu demander à des élus, qui vous sont proches, de villes comme Puteaux, Neuilly ou Paris, de faire un effort. Or, à ceux-là, on ne demande pas la solidarité.

La seule réforme qui soit intervenue a été la révision du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. Mais cela s'est fait au détriment des villes de 200 000 habitants. Sans que l'on cherche à savoir si ces villes avaient toutes les moyens de supporter ces réductions. Même parmi les grandes villes, il y a des collectivité

tés qui ont peu de moyens et des collectivités qui en ont beaucoup. Tout le monde a été traité de la même façon, selon la technique de l'arrosoir, en instituant une péréquation qui s'adresse à tout le monde, alors qu'il aurait fallu traiter en particulier les problèmes des villes en difficulté.

Poursuivant dans cette voie, on nous a annoncé, en 1995, l'augmentation des cotisations à la CNRACL, ce qui s'est soldé mécaniquement par une augmentation fiscale importante.

Pour 1996, c'est la suppression de la dotation globale de fonctionnement.

Déjà, on peut s'interroger. Plutôt que de supprimer cette dotation, ne pouvait-on pas l'utiliser différemment, l'utiliser réellement en faveur des communes dont les besoins sont reconnus ? C'était possible. Quand on n'a pas beaucoup de crédits, monsieur le ministre, on essaie de les utiliser de façon rigoureuse, en introduisant des critères de moyens. Vous choisissez de faire disparaître ces critères alors que, précisément, nous savons que des villes d'une population supérieure à 20 000 habitants rencontreront bien des difficultés.

Voilà donc pourquoi tout ce que vous nous proposez maintenant apparaît, je le répète, comme de la poudre aux yeux. Avec cette réforme, vous voulez masquer les effets destructeurs des suppressions de crédits que vous avez effectuées depuis trois ans.

Et lorsqu'on fait le total de ces réductions – DGF, dotation de compensation de la taxe professionnelle, fonds de compensation de la TVA, augmentation de la CNRACL, suppression de la DGE –, c'est plus de 20 milliards que vous aurez prélevés en trois ans sur le compte des collectivités locales, ce qui les a conduites à décider des augmentations fiscales qui deviennent insupportables.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Il y a aussi les taux d'intérêt !

M. Augustin Bonrepaux. Venons-en à ce texte.

Vous nous dites, monsieur le ministre, qu'il marque un progrès pour les zones urbaines. C'est vrai. Mais vous oubliez de dire que cela se fait au détriment de ceux qui auront moins ! Or l'esprit de la dotation de solidarité urbaine voudrait que ce soient les régions les plus riches qui aient moins. Eh bien, non ! Ceux qui, en l'occurrence, auront le moins, ceux dont les dotations vont moins progresser, ce sont les zones rurales ! Or, je le souligne, il y a, dans ces zones rurales, quelques bourgs-centres qui connaissent des difficultés. Je reviendrai tout à l'heure sur ce point.

Il convient de rappeler quel était l'esprit de la dotation de solidarité urbaine. Il est vrai que vous l'avez tellement combattue lors de sa création que vous l'avez peut-être oublié.

Elle a été créée par la loi du 13 mai 1991, à la suite du souhait du Président de la République, François Mitterrand, de mettre en place une politique de développement social urbain en retirant quelque chose à ceux qui ont beaucoup pour donner davantage à ceux qui n'ont rien.

Cette péréquation entre communes riches et communes pauvres fut alors vivement critiquée dans vos rangs, alors qu'elle constituait pourtant la première mesure concrète de solidarité financière entre collectivités locales.

Après vous êtes fermement opposés à cette mesure à l'époque, vous voulez maintenant l'améliorer : mais je vous fais remarquer que ce n'est plus la même solidarité que vous pratiquez !

Ce fut pourtant une mesure salutaire tant notre pays souffre d'une grande disparité de richesses entre communes. Alors que certaines d'entre elles sont exangues, d'autres doivent gérer l'abondance. Alors que des communes voient leur marge de manœuvre financière s'amincir d'année en année, d'autres comme Neuilly, à Paris ou à Puteaux, disposent toujours des mêmes facilités ; or ce n'est pas à Neuilly, Paris ou Puteaux que les difficultés se concentrent, mais d'ailleurs, c'est-à-dire dans les communes qui, justement, n'ont pas les moyens financiers suffisants pour les résoudre.

Dans ces conditions, comment ne pas s'apercevoir de la nécessité de répartir plus équitablement les sacrifices demandés entre les collectivités locales ? Ne pourrait-on pas songer à mieux nuancer les mesures décidées en proportionnant leurs effets inversement à la richesse des collectivités ?

Fort de ce constat inquiétant pour la cohésion de notre pays, on ne peut qu'être déçu par votre projet qui n'est qu'une illusion de réforme.

Certes, le montant de la DSU augmente pour atteindre 2 milliards. Mais cette hausse doit être relativisée pour plusieurs raisons : d'abord parce que les crédits accordés à la DSU sont d'une faiblesse insignifiante, puisqu'ils ne représentent, en définitive, que 2 p. 100 de la DGF ; ensuite, parce que cette augmentation résulte en grande partie des effets de l'indexation de la DGF ; enfin, parce qu'elle se fait surtout au détriment des communes rurales.

La finalité de votre projet n'est pas de renforcer un dispositif déjà existant mais uniquement de lui apporter des aménagements techniques. Ainsi, le potentiel fiscal ne comptera que pour moins de 50 p. 100 dans le calcul de la DSU, alors que l'objet de ce projet est précisément la solidarité financière entre les communes. Or si un indice montre la véritable richesse d'une commune, c'est bien celui du potentiel fiscal ! Il semble donc indispensable de maintenir ce critère.

A ce propos, je voudrais exprimer ici les préoccupations de notre collègue Jean-Pierre Kucheida pour que les ayants droit du régime minier soient pris en compte au titre de l'aide au logement, lorsqu'ils répondent aux conditions de ressources.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Notre collègue a satisfaction !

M. Augustin Bonrepaux. Les communes minières sont parmi les plus pauvres du pays. C'est le cas de la commune de Liévin dont M. Kucheida est le maire : le potentiel fiscal y est de 1 258 francs par habitant contre 3 492 francs pour la moyenne de la strate et le revenu par habitant de 26 651 francs contre 46 706 francs pour la moyenne de la strate.

Tout reste à faire dans ces communes minières où le taux de chômage est deux fois supérieur à la moyenne nationale l'habitat encore largement au-dessous des normes minimales de confort, l'environnement soumis à de graves séquelles liées à l'exploitation minière.

Dans ces conditions, les attentes des élus de ces communes en matière de solidarité financière sont importantes. Ceux-ci sont extrêmement déçus par ce projet qui ne leur propose rien de nouveau et ne leur permet pas d'envisager l'avenir avec sérénité. Les marges de manœuvre qu'il dégage sont trop insuffisantes eu égard

aux inégalités existantes et au transfert de charges que l'Etat ne cesse, d'année en année, de faire peser sur les collectivités locales.

Ce projet aurait dû être aussi l'occasion de corriger un oubli, une injustice vis-à-vis des communes touristiques dont les dotations ont été gelées en 1993. En effet, la dotation touristique, parfois critiquée, est un élément du développement touristique de notre pays. Il ne faut pas oublier que le tourisme contribue grandement à l'équilibre de la balance des paiements de notre pays. Cette dotation a été transformée sans devenir pour autant la dotation d'aménagement que nous aurions souhaitée. Or il se trouve qu'un certain nombre de communes touristiques qui ne bénéficiaient que partiellement de cette dotation – la montée en charge était progressive – n'ont pas perçu le complément auquel elles avaient droit. Ce projet aurait dû être, me semble-t-il, l'occasion de déjà faire un premier pas de solidarité en direction de ces communes.

Ensuite, se pose le problème des communes rurales. L'augmentation de la DSU a entraîné une moindre progression de la dotation de solidarité rurale. Je pense particulièrement à la solidarité rurale des bourgs-centres. En effet, c'est en maintenant et en renforçant les bourgs-centres, en les dotant de moyens pour lutter contre la désertification, que nous parviendrons à conduire une véritable politique d'aménagement du territoire et à reconstituer le tissu rural.

La réforme proposée a pour conséquence de réduire la progression qui avait été prévue dans la loi de 1993. Et c'est pour cette raison, monsieur le ministre, que nous ne pouvons pas l'accepter. En définitive, pour résoudre un problème, certes grave, vous en créez un autre encore plus grave pour le milieu rural, puisque les petites villes et les bourgs-centres verront leurs moyens réduits et ne pourront pas faire face aux difficultés qu'ils rencontrent.

En outre, il faudrait corriger les critères d'attribution de la dotation en tenant mieux compte de l'espace rural : cette attribution doit être réellement « calquée » sur le territoire que les communes ont à gérer, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Vous pouvez me rétorquer : « Tout cela suppose des moyens supplémentaires, qui ne peuvent être dégagés étant donné le déficit de notre pays ». Eh bien, monsieur le ministre, permettez-moi de vous rappeler que lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1996, répondant enfin à nos demandes insistantes – il y a plusieurs années que nous le réclamions –, vous avez accepté de créer une ressource nouvelle au profit des collectivités locales : les entreprises qui acquittent peu de taxe professionnelle en raison du petit nombre de leurs employés et de la faiblesse de leurs investissements mais qui dégagent beaucoup de valeur ajoutée contribuant désormais à la taxe professionnelle en fonction de cette valeur ajoutée. Il suffirait de faire passer cette cotisation de 0,3 p. 100 à 0,5 p. 100, pour se procurer les ressources nécessaires à une véritable solidarité.

Et là est le problème, car vous vous opposez à une telle démarche. Vous voulez donner l'impression que vous « faites » de la solidarité, alors que, en réalité, vous habillez les uns avec les crédits des autres. Il suffirait d'avoir un peu de courage politique, d'augmenter les moyens affectés aux collectivités locales, pour conduire une véritable politique de développement.

Telles sont les raisons pour lesquelles notre groupe a opposé la question préalable au présent projet de loi. Elle paraît tout à fait justifiée.

M. Bernard Derosier. Très bien !

Mme le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. M. Bonrepaux a sans doute eu raison de resituer ce projet de loi dans l'ensemble du contexte des finances locales. Mais il aurait dû le faire complètement et avoir l'honnêteté de préciser qu'il n'est pas possible de concevoir l'évolution des finances locales indépendamment de celles des finances de l'Etat et de la nation.

Je tiens à souligner que le pacte de stabilité, c'est la garantie de prix pour les collectivités locales. Or, cette garantie, l'Etat ne se l'accorde pas à lui-même, comme on peut le constater au fil des lois de finances initiales. Les perspectives financières des élus locaux doivent s'inscrire dans ce cadre.

Or, dans ce cadre, la DGF augmente fortement cette année, et nous aboutissons, comme cela a été rappelé par le rapporteur et par moi-même, à une progression de la DSU de 50 p. 100 et de la DSR de 20 p. 100. Comment peut-on dire, dans le contexte économique et financier actuel de la France, qu'une croissance de 20 p. 100 est scandaleusement faible ? D'autant que les communes rurales – heureusement pour elles – ne connaissent pas les difficultés terribles auxquelles sont confrontées certaines villes.

Par ailleurs, monsieur Bonrepaux, je veux revenir sur l'ensemble du dispositif, parce qu'on ne peut pas isoler une dotation de l'ensemble. A cet égard, je rappellerai l'action du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire, notamment en faveur des communes rurales.

D'abord, la structure même de la DGF a permis la création d'une dotation de solidarité rurale, qui, en trois ans, atteindra 1,5 milliard, avec une progression de 20 p. 100 cette année.

Ensuite, la dotation pour l'intercommunalité va enregistrer une progression de 6 p. 100. Or cette dotation va en grande partie au secteur rural.

Enfin, la dotation de développement rural s'établira à 650 millions, soit une progression de 10 p. 100.

Par ailleurs, comme le rapporteur et moi-même l'avons rappelé, la DGE est maintenue pour les petites communes de moins de 2 000 habitants.

A tout cela s'ajoute, nul ne l'ignore, l'effet très redistributeur du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle dont on sait qu'il opère une péréquation puissante au profit des petites communes : ce fonds augmentera de 20 p. 100 pour sa part péréquation et de plus de 8 p. 100, pour les crédits répartis en fonction de l'insuffisance de taxe professionnelle.

Il était nécessaire de faire ce rappel afin de bien montrer qu'il n'est pas possible d'isoler un seul dispositif de l'ensemble.

Quant à la philosophie du texte, monsieur Bonrepaux, vous ne serez sans doute pas étonné si je vous dis que je n'ai pas le sentiment d'avoir proposé un projet révolutionnaire. Ce texte est pragmatique et raisonnable. Il répond à un certain nombre de besoins qui sont apparus et parvient à maintenir, comme je l'ai dit dans la conclusion de mon intervention, un équilibre entre des contraintes contradictoires.

Il fallait emprunter le chemin de l'intérêt général, c'est ce que nous avons fait. Telle est la raison pour laquelle il y a vraiment motif à délibérer, afin d'apporter aux communes qui ont le plus de difficultés des dotations

complémentaires au titre de l'exercice 1996. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. Pour la commission, la parole est à M. Jacques Limouzy.

M. Jacques Limouzy, vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Devant une question préalable, on s'interroge toujours. S'agit-il d'une motion rituelle ?

M. Bernard Derosier. Non !

M. Jacques Limouzy, vice-président de la commission. Pour ma part, je pense que oui, et je vais vous expliquer pourquoi, monsieur Derosier.

Ce texte nous vient du Sénat, où il a été discuté sans problème. Or voilà que le groupe socialiste dépose ici une question préalable – cela n'a pas eu lieu au Sénat ! Bien sûr, vous n'êtes pas des sénateurs, mais si cela peut vous rassurer, vous les retrouverez inévitablement en commission paritaire.

Je conçois que M. Bonrepaux, qui avait beaucoup de choses à dire, ait saisi cette opportunité pour nous exposer ses sentiments sur ce texte. Nous lui sommes d'ailleurs reconnaissants de nous avoir dit ce qu'il pensait. Mais fallait-il obligatoirement déposer une question préalable pour le faire ?

M. Augustin Bonrepaux. La question préalable est très justifiée !

M. Jacques Limouzy, vice-président de la commission. Nous assistons de nouveau – cela devient donc un rite – à un dévoiement des motions de procédure qui peuvent être déposées devant cette assemblée, notamment en début de discussion. Je vous le pardonne bien volontiers, monsieur Bonrepaux. Cela dit, ne comptez pas sur moi pour reprendre un à un tous les points que vous avez évoqués et pour entrer dans votre jeu.

Il y a lieu de délibérer, le Sénat l'a fait. Votre groupe l'a fait au Sénat et nous a même fait l'honneur de ne pas voter contre le texte !

Comment peut-on politiquement présenter une telle motion ? Pour le moment, je fais de la politique...

M. Augustin Bonrepaux. Nous aussi !

M. Julien Dray. Vous faites plutôt de la cuisine politique, monsieur Limouzy !

M. Jacques Limouzy, vice-président de la commission. ... et non le commentaire ou la glose de vos propos, monsieur Bonrepaux.

Bref, nous allons continuer à débattre,...

M. Bernard Derosier. Qui sait ?

M. Jacques Limouzy, vice-président de la commission. ... car il convient de rejeter cette question préalable...

M. Bernard Derosier. Vous avez tort !

M. Jacques Limouzy, vice-président de la commission. ... qui n'a pas d'objet.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Très bien !

Mme le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix la question préalable.

(*La question préalable n'est pas adoptée.*)

Discussion générale

Mme le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Monsieur le ministre, mes chers collègues, le Gouvernement aurait été sage de retirer sa copie. Car il ne fait pas de doute que ce débat indispose tout le monde,...

M. Julien Dray. Ça, c'est vrai !

M. Jean-François Copé. Pas les sénateurs socialistes, en tout cas !

M. Bernard Derosier. ... qu'il s'agisse du fond ou de la forme.

Pour ce qui est de la forme, on a pu le constater ce matin lors des premières minutes de nos travaux. En demandant une suspension de séance, nous avons voulu manifester notre opposition aux méthodes qui nous sont imposées par le Gouvernement. D'ailleurs, le président est venu lui-même pour s'assurer que nous pourrions mener nos travaux, comme nous en avons reçu mandat de nos électeurs.

Il serait dommage que la réforme de notre règlement ait pour conséquence de nous faire retomber dans des méthodes de travail fortement vilipendées pendant la campagne présidentielle !

Il est dommage que la majorité de l'Assemblée n'ait pas voté la question préalable.

M. Francis Delattre. Les sénateurs socialistes n'en avaient pas déposée !

M. Bernard Derosier. Monsieur Delattre, vous n'avez rien suivi, vous arrivez comme un cheveu sur la soupe, alors, taisez-vous !

M. Francis Delattre. Les sénateurs socialistes...

M. Julien Dray. Les sénateurs socialistes et les députés socialistes, ce n'est pas pareil ! (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. Poursuivez, monsieur Derosier !

M. Bernard Derosier. Il est dommage que la majorité, à laquelle appartient sans doute M. Delattre qui semble ne rien connaître à la question actuelle, ...

M. Francis Delattre. On va voir !

M. Bernard Derosier. ... n'ait pas voté cette question préalable, car je persiste à dire, après mon collègue Augustin Bonrepaux qui a magnifiquement démontré la nécessité de ne pas délibérer, qu'il s'agit d'un texte pour rien.

Dans votre démonstration, monsieur le ministre, vous avez souligné qu'il s'agirait d'un volet du plan de relance pour la ville. Alors délibérons de ce plan ! Mais que le Gouvernement n'essaie plus de faire croire, en agissant par petites touches successives, qu'il a une politique de la ville ! Tous les élus que nous sommes, quelle que soit l'appartenance, savent bien dans quelles difficultés se trouvent aujourd'hui les villes. Nous pouvons dire, sans nous tromper, que le Gouvernement n'a pas de politique pour la ville.

M. Francis Delattre. L'effet Tapie est tombé ?

M. Bernard Derosier. Monsieur Delattre, là encore, vous m'interpellez à mauvais escient !

En fait, le Gouvernement a voulu, une fois de plus, par un effet d'annonce, masquer l'absence de moyens réels pour mettre en œuvre dans ce pays une politique de la ville digne de ce nom.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. 700 millions de francs !

M. Bernard Derosier. Si l'on regarde le texte que vous avez décidé d'examiner en ne votant pas la question préalable...

M. Francis Delattre. Eh oui, comme les sénateurs socialistes !

M. Julien Dray. Votre référence incessante au Sénat est suspecte !

M. Francis Delattre. Il y a des gens raisonnables au Sénat, notamment M. Alain Richard, que je côtoie !

Mme le président. Monsieur Delattre, je vous en prie, vous aurez tout loisir d'intervenir tout à l'heure.

M. Patrick Ollier. Reste que M. Delattre a raison !

M. Bernard Derosier. C'est un agitateur, nous le savons bien,...

M. Julien Dray. C'est vrai ! Je peux en témoigner !

M. Bernard Derosier. ... malheureusement, ce n'est pas un agitateur d'idées. Bref, j'aimerais qu'il me laisse aller jusqu'au bout de ma démonstration !

Mme le président. C'est ce à quoi je vous invite, monsieur Derosier !

M. Bernard Derosier. Nous avons à discuter d'un texte gouvernemental, modifié par la majorité du Sénat – laquelle n'a donc pas suivi le Gouvernement –, qui est en fait une retouche de plus apportée par la droite à celui que les socialistes avaient voté en 1991 et auquel elle s'était à l'époque opposée.

M. Francis Delattre. C'est historiquement faux !

M. Julien Dray. Il faudrait dire : certains élus de droite !

M. Bernard Derosier. Il est vrai, monsieur Delattre, que la droite s'était opposée en 1991 au texte de solidarité urbaine que nous avons élaboré, solidarité qui se voulait être une véritable solidarité. Par petites touches successives, déjà en 1993 et à nouveau aujourd'hui, vous videz de son contenu une solidarité urbaine qui était réelle.

Vous nous proposez un texte pour rien !

Monsieur le rapporteur, vous qui souvent faites référence à la nécessité d'apprécier la rentabilité de la législation,...

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Pas sa rentabilité, monsieur Derosier ! Son efficacité !

M. Bernard Derosier. ... convenez avec moi que cette mobilisation de moyens opérée depuis quelques jours, et notamment aujourd'hui – je parle de moyens humains – est sans proportion avec ce qu'on pourrait attendre des dispositions qui seront sans doute adoptées.

Pour illustrer mon propos, je citerai quelques chiffres.

La dotation globale de fonctionnement pour les communes et groupements de communes s'élève bien à 88 milliards de francs, avec une DSU de 1,4 milliard. Or nous débattons d'une dotation supplémentaire de

1 0 0

m i l -

lions accordée en faveur de la DSU au détriment de la DSR, en particulier des bourgs-centres. Quand je dis 100 millions, il s'agit d'une moyenne car je ne connais pas le chiffre exact.

M. Julien Dray. Il ne faut pas leur faire confiance !

M. Bernard Derosier. Si le Gouvernement n'avait pas déposé ce projet, nous serions donc à législation constante et la dotation globale de fonctionnement augmenterait de 3,65 p. 100. C'est la grande gloire du Gouvernement que de pouvoir dire que cette dotation augmente d'une manière plus importante que le coût de la vie.

M. Francis Delattre. C'est mieux qu'en 1992 !

M. Julien Dray. En 1992, on était en crise ! C'était la récession !

M. Bernard Derosier. La dotation forfaitaire connaîtrait une augmentation de moitié moindre, de 1,86 p. 100. Les moyens disponibles accordés à la DSU et à la DSR seraient de 3,602 milliards.

Le comité des finances local a réalisé pour l'instant la répartition suivante : 1,955 milliard pour la DSU et 1,52 milliard pour la DSR. Si l'on ajoute la contribution des départements les plus riches, la DSU est donc de 2,135 milliards, soit une augmentation de 50,35 p. 100 par rapport à 1995.

Considérons plusieurs hypothèses car nous ne savons pas encore, à l'heure où je m'exprime, quelle sera celle qui sera en définitive retenue.

S'il s'agissait d'une augmentation de la dotation forfaitaire de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble de la DGF, les moyens disponibles pour la DSU et la DSR seraient alors de 3,602 milliards. D'après le texte initial, la répartition 60/40 donnerait 2,16 milliards à la DSU et 1,44 milliard à la DSR. Compte tenu de la contribution des départements, la DSU serait de 2,34 milliards, soit 205 millions de plus que sous la législation actuelle. Eh oui ! Il s'agirait de 205 millions de plus !

Si l'on choisissait – autre hypothèse – d'augmenter la dotation forfaitaire de 55 p. 100 du taux d'évolution de la DGF, on arriverait alors à 135 millions de plus que sous la législation actuelle puisque la DSU atteindrait 2,27 milliards.

Si l'on augmentait la dotation forfaitaire de 55 p. 100, on arriverait, compte tenu de la contribution des départements, à une DSU de 2,17 milliards, soit 35 millions de plus que sous la législation actuelle.

Bref, nous nous situons dans une fourchette entre 35 et 250 millions de plus, ce qui m'a conduit à considérer une moyenne de 100 millions de francs d'augmentation.

Le texte qui nous est proposé aujourd'hui l'est donc pour rien, je le répète !

Les élus locaux, en particulier ceux des villes, étaient remplis d'espoir en entendant l'annonce d'une modification des modalités d'attribution de la dotation de solidarité urbaine. N'y aurait-il pas une réponse au problème de l'heure car les villes sont, pour la plupart d'entre elles, en train de voter leur budget, et les maires s'arrachent les cheveux quand il s'agit d'équilibrer le budget de leurs villes ? Malheureusement, il n'en est rien. La réalité, mes chers collègues, c'est celle d'un pacte de stabilité financière passé entre l'Etat et les collectivités locales. En fait, ce pacte n'a de pacte que le nom car il est unilatéral : c'est l'Etat qui a imposé aux collectivités territoriales sa manière de voir les choses.

La réforme de la dotation globale d'équipement va à l'encontre de la volonté de combattre la fracture sociale, volonté affichée pendant la campagne électorale pour l'élection présidentielle.

Les villes ont moins de moyens. Or ce sont elles qui sont confrontées à cette fracture sociale.

La dotation de compensation de la taxe professionnelle est en diminution de 5 p. 100 en 1996. La franchise postale est supprimée et la CNRACL continue de poser d'énormes problèmes aux collectivités territoriales quant au versement de la part patronale.

Monsieur le ministre Perben, vous étiez membre du gouvernement de M. Balladur quand celui-ci a promis un milliard de francs pour compenser la cotisation des villes à la CNRACL. Où est ce milliard de francs dans le budget de l'Etat ? Aux oubliettes !

Lorsque, en 1991, l'Etat, à l'initiative du Gouvernement, soutenu par le Parlement, a opté pour le principe de la réévaluation des bases, une taxe de 0,4 p. 100 a figuré sur les feuilles d'impôts locaux pour permettre de financer cette réévaluation. Il semblerait que l'opération soit terminée depuis longtemps. Or, en 1996, cette taxe de 0,4 p. 100 est toujours inscrite. Elle rapporte à l'Etat 1,8 milliard ! Pourquoi ne l'attribuez-vous pas aux collectivités territoriales ? Vous auriez là un moyen de répondre aux besoins des villes.

Enfin – je dis enfin parce que je sais que mon temps de parole est arrivé à son terme, madame le président,...

M. Julien Dray. Dommage ! (*Sourires.*)

M. Bernard Derosier. ... je voudrais rétablir une vérité.

Notre collègue Gilles Carrez a affirmé en commission que les membres du comité des finances locales s'étaient, à l'unanimité, prononcés en faveur du projet qui nous est soumis. D'abord, il s'agissait d'approuver non pas ce texte, mais le principe d'un prélèvement de crédit pour alimenter la DSU. Ensuite, il n'y a pas eu unanimité puisque deux de nos collègues députés siégeant dans cette instance, M. de Courson et M. de Froment, se sont abstenus ou ont voté contre – je ne sais pas exactement car je n'étais pas présent.

M. Francis Delattre. Cela prouve qu'ils sont indépendants !

M. Bernard Derosier. En fait, monsieur le ministre, avec des dotations en diminution, et je vous renvoie à cet égard à l'intervention de notre collègue Augustin Bonrepaux, avec des charges en augmentation, et là je pense à la CNRACL, avec une TVA augmentée qui pèse sur les collectivités territoriales, avec des réformes incohérentes ou inachevées, comme celle concernant les divers fonds d'aménagement du territoire, avec des oublis, comme la fameuse réforme de la fiscalité locale annoncée dans le programme du candidat Chirac, l'Etat remet en cause la décentralisation.

Le Gouvernement et la droite accentuent leur mainmise sur les collectivités territoriales en les asphyxiant. Voilà autant de raisons qui nous amèneront à voter contre le texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme le président. La parole et à M. Georges Hage.

M. Georges Hage. Madame le président, je persisterai, bien que ce soit aujourd'hui la fête internationale des femmes, à vous appeler ainsi, estimant que « madame la présidente » aurait une connotation sexiste. (« *Très bien !* » *sur de nombreux bancs.*)

Madame le président, donc, monsieur le ministre, mes chers collègues, si le texte qui nous est soumis a une portée limitée, il s'inscrit dans le cadre du pacte de relance pour la ville, présenté le 18 janvier dernier à Marseille, à grands renforts médiatiques, par M. le Premier ministre et M. le ministre de l'aménagement du territoire.

A ce titre, la modification des mécanismes de solidarité financière entre les collectivités locales qui nous est proposée confirme ce que tous les élus de France constatent en préparant leurs budgets : l'extrême difficulté à réaliser l'équilibre compte tenu de la sensible réduction des concours de l'Etat.

Le texte est-il de portée limitée ? C'est l'évidence. Il ne définit en fait qu'une répartition nouvelle des grandes masses de la dotation globale de fonctionnement.

A l'intérieur de la DGF, outre la création d'une dotation forfaitaire qui regroupe un certain nombre de concours de l'Etat, c'est plus particulièrement au solde de la dotation d'aménagement que nous nous intéressons et à sa répartition entre dotation de solidarité urbaine et dotation de solidarité rurale.

L'augmentation sensible de la DSU et la réforme des modalités de sa répartition nous sont présentées comme des signes forts de la volonté gouvernementale d'optimiser l'utilisation des fonds publics dans le sens d'une plus grande solidarité intercommunale.

Mais la réalité est bien différente : l'augmentation de 650 millions de la DSU, connue depuis la loi de finances pour 1996, ne peut en effet être séparée de l'enveloppe globale dans laquelle elle intervient. Elle ne peut être dissociée du pacte de stabilité financière qui officialise et institutionnalise un désengagement considérable de l'Etat.

Les choix budgétaires de votre gouvernement, monsieur le ministre, s'opposent ainsi à l'effort d'équipement des collectivités locales, lequel représente pourtant aujourd'hui 75 p. 100 des investissements civils. Ces choix budgétaires constituent un obstacle à la relance de l'emploi, autrement dit un obstacle à la première des solidarités et à la première urgence pour les communes de notre pays.

Il y a sans doute quelque hypocrisie à mettre en avant les notions de solidarité et de justice quand toutes les communes de France, les plus pauvres comme les plus riches, se voient privées des moyens indispensables à l'action locale contre l'exclusion.

Comment, monsieur le ministre, séparer vos propositions des décisions gouvernementales qui grèvent les budgets communaux en cette année 1996, à savoir l'augmentation de 2 p. 100 de la TVA qui frappe les communes comme les ménages ; la baisse de la compensation des exonérations de taxe professionnelle, signe révélateur du transfert de charges vers les collectivités locales dans la bataille pour l'emploi ; la suppression de la dotation globale d'équipement pour les villes de plus de 20 000 habitants ; la reconduction de la hausse de près de 4 points du taux de cotisation « employeur » à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales ?

En regard de ce déplorable dispositif, l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine apparaît pour ce qu'elle est : une simple mesure de poudre aux yeux dans le cadre du redéploiement de la pénurie, bien dans l'esprit du « pacte de stabilité », avec pour conséquence, dans de trop nombreuses communes, une nouvelle augmentation de la pression fiscale, la réduction des services ou la hausse des tarifs.

Ce n'est sans doute pas de cette manière que l'on résoudra la fracture sociale. Et cela d'autant moins que l'augmentation de 3,55 p. 100, cette année, de la dota-

tion globale de fonctionnement, qui a dégagé la petite marge de manœuvre nécessaire à l'augmentation de la DSU et de la DSR, risque fort de disparaître dès l'an prochain si notre économie reste en panne.

Je rappelle en effet que la dotation globale de fonctionnement est assise à la fois sur le niveau de l'inflation et sur celui du PIB. Comment ne pas craindre une stagnation de la DGF consécutive à une moindre progression du produit intérieur, surtout quand on sait que le chiffre retenu dans la loi de finances pour 1996 – 2,8 p. 100 – ne sera certainement pas supérieur à 1,5 p. 100 selon les dernières estimations ?

Qu'en sera-t-il de la solidarité, monsieur le ministre, si la légère embellie qui a permis cette année la progression de la DSU et de la DSR ne se reproduit pas ?

Tels sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, le contexte du projet de loi soumis à notre examen et le cadre général des modifications que l'on nous propose des mécanismes d'attribution de la DSU et de la DSR.

Tout cela ramène à leur juste mesure les modifications censées favoriser une plus grande justice entre les communes au travers d'un indice synthétique des différents critères de répartition. Mais ces modifications soulèvent elles-mêmes, du point de vue de l'équité, quelques interrogations.

On peut ainsi se demander comment la définition restrictive retenue pour le logement social pourra rendre compte de la diversité de la demande de logement à laquelle les communes doivent faire face ? Je pense en particulier à l'anomalie que constitue la non-prise en compte du logement étudiant et à la non-prise en compte des logements-foyers, notamment ceux destinés aux travailleurs migrants, ainsi que le prévoit l'article 3 du projet de loi.

On avouera que les efforts de solidarité réalisés en matière de logement par de nombreuses communes ne rencontrent pas le soutien de l'Etat que l'on serait en droit d'attendre. On peut même craindre que cette attitude ne suscite le découragement dans les municipalités actives sur ce terrain, alors que nous connaissons tous ici et les besoins de logement et l'importance que revêt pour l'emploi l'effort de construction.

Indépendamment de cette réserve importante, le choix du critère de l'« aide à la personne » répond à une certaine logique, même s'il est pour le moins surprenant que l'Etat nous propose d'entériner par l'article 8 sa décision de valider les dotations encore aujourd'hui contestées par certaines communes sur les exercices antérieurs. Quoi qu'il en soit, les députés communistes sont, pour leur part, farouchement opposés à cet article 8.

L'expérience ne peut conduire qu'à être vigilant sur le mode de comptabilisation choisi pour recenser les bénéficiaires de l'aide à la personne. Et cela d'autant plus que, et tous les élus locaux le savent, les caisses d'allocations familiales se disent, lorsqu'on les interroge, dans l'incapacité de fournir des éléments statistiques pour une commune donnée.

Dans ces conditions, ne serait-il pas plus pertinent, et plus juste, d'intégrer dans l'indice synthétique le taux de chômage ainsi que le nombre des RMIstes ? Ce serait en tout cas autrement plus conforme aux objectifs de solidarité urbaine que d'utiliser, d'une manière pour le moins spéculative et technocratique, la notion de « potentiel fiscal » ?

En effet, si le maniement de cette notion exige, comme vous avez pu le souligner, monsieur le ministre, un niveau bac + 5, elle ne garantit nullement la connaissance

et la compréhension des situations sociales auxquelles les élus locaux sont confrontés, et encore moins leur nécessaire prise en compte.

Le pacte de relance pour la ville dont je parlais tout à l'heure a au moins le mérite, même si l'on ne saurait accepter une démarche caritative à l'égard des banlieues, de recenser les secteurs les plus déshérités.

Pourquoi ne pas introduire dans l'évaluation du potentiel fiscal un coefficient de majoration de la population recensée dans ces quartiers ? Ma proposition n'a rien d'irréaliste. Je rappelle que, pour venir légitimement en aide aux communes de montagne, les parlementaires ont su décider le doublement de la longueur de leur voirie.

M. Patrick Ollier. C'est vrai !

M. Georges Hage. Evoquer ces communes de montagne m'amène d'ailleurs à souligner au passage le redéploiement opéré – là encore – de la dotation de solidarité rurale à la dotation de solidarité urbaine.

Tant pis pour les habitants des communes rurales aujourd'hui sacrifiés à la nécessité dans laquelle vous êtes de donner un peu d'oxygène aux banlieues ! Ils peuvent se consoler en espérant que, demain, les légitimes exigences qui ne manqueront pas de s'exprimer pour un aménagement équilibré du territoire leur vaudront un changement non de priorité, mais d'opportunité gouvernementale. Et l'on retrouve ici le mouvement de balancier qu'un orateur précédent a évoqué.

C'est le même jeu de bonneteau que mon collègue Jean Tardito avait eu l'occasion de dénoncer lors du débat sur le projet de loi de finances.

Le texte qui nous est soumis témoigne d'ailleurs du même sens de l'opportunité – faut-il ajouter sans offenser qui que ce soit, politicienne ? – en ce qui concerne ce que j'appellerai le « statut particulier » de l'Ile-de-France. En effet, contrairement à ce qui se passera pour le reste du territoire métropolitain, l'indice synthétique ne déterminera pas la contribution des communes de cette région. Leur participation au fonds de solidarité Ile-de-France s'effectuera, demain comme hier, sans aucune transparence et sans prise en compte des disparités – énormes, parfois ! – de la charge sociale, et rien dans ce projet ne viendra corriger ce manque de transparence. Qui contribue à la solidarité et à quelle hauteur ? Qui perçoit et à quelle hauteur ?

Les municipalités de la région et ses habitants ont le droit de savoir la réalité des efforts de chacun, au-delà des effets d'annonce, dont la répétition lasse.

La vérité est, est effet, bien plus banale, monsieur le ministre. Votre projet constitue une simple répartition des restes, après le passage du « pacte de stabilité financière » de M. Juppé. Il s'inscrit pleinement dans sa logique, celle qui vise à rétablir les équilibres budgétaires de l'Etat au détriment de la consommation, afin de satisfaire aux exigences des critères de convergence. Ce texte n'apporte pas aux collectivités locales de moyens supplémentaires aux concours de l'Etat déjà programmés pour 1996, concours dont tous les élus dénoncent l'insuffisance.

Une fois de plus, le solde des diverses mesures, présentées depuis plusieurs mois comme favorable aux collectivités locales, sera négatif pour les communes, leur équilibre budgétaire et leurs habitants. Cette logique, on le sait depuis décembre, a heureusement ses limites, celles que fixent les exigences de nos concitoyens pour, précisément, une plus grande justice et une plus grande solidarité sur tout le territoire.

En conséquence, vous comprendrez, monsieur le ministre, que les députés communistes ne puissent pas approuver votre projet de loi.

Mme le président. La parole est à M. Jean-François Copé.

M. Jean-François Copé. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi soumis à notre examen a une signification technique, mais pas seulement : il revêt également une vraie signification politique. On doit la mesurer en replaçant le texte dans une perspective plus large concernant, d'une part, les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, d'autre part, la politique de la ville.

Je voudrais, avant d'entrer plus avant dans le détail du texte, présenter en préambule deux séries d'observations.

S'agissant des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, je constate une évolution : l'effort de l'Etat se concentre prioritairement sur les banlieues difficiles. Je me réjouis qu'apparaisse dans ce texte le souci de faire jouer les solidarités.

Cet état de choses me conduit à m'interroger à haute voix sur l'évolution ou l'orientation, rigueur budgétaire aidant, d'une partie au moins des concours de l'Etat aux collectivités locales pour aider à la solution des problèmes les plus complexes à traiter. J'y reviendrai dans un instant.

Ma seconde observation préliminaire concerne la politique de la ville. Il faut avoir le courage de le dire, les politiques conduites jusqu'à présent en faveur des villes en difficulté ont échoué. J'en veux pour preuve une certaine unanimité des responsables publics et des élus locaux, toutes tendances politiques confondues. Je regrette d'ailleurs que, sur les bancs de la gauche, il y ait peu de collègues pour écouter ce propos : la situation est pire qu'il y a quelques années – le chômage des jeunes des banlieues a singulièrement progressé ; la délinquance s'est accélérée ; plus de 1 000 quartiers sont en difficulté.

Dans les banlieues ou les quartiers difficiles de nos grandes agglomérations, on n'est pas sorti du concept de cité dortoir : chômage le jour, repos la nuit, désœuvrement, désespérance et, trop malheureusement, délinquance et insécurité jour et nuit.

La raison de ces échecs successifs est double.

D'une part, pendant les années originelles, la politique de la ville a été conçue selon une logique de traitement exclusivement social, selon une logique d'assistantat et non à partir d'une logique économique.

D'autre part, il a manqué une politique d'urbanisme pour accompagner cette politique de la ville. Par politique d'urbanisme, je veux dire une action forte de réorganisation et de rééquilibrage des quartiers : entre le logement et l'emploi, entre le logement social et le logement privé, entre les tours de quinze étages où l'on a calculé des ascenseurs qui ne s'arrêtent que tous les quatre ou cinq étages...

M. Pierre Bernard. Quand ils marchent !

M. Jean-François Copé. ... quand ils marchent, oui, et les pavillons. Comment ne pas évoquer ici la responsabilité de « géniaux urbanistes » des années soixante et soixante-dix qui ont conçu des quartiers où l'on dort, loin des villes où l'on travaille, loin des villes où l'on se distrait, où l'on se cultive, bref où l'on vit.

Par ailleurs, la politique de la ville a été conçue dans la période quatre-vingt-neuf - quatre-vingt-dix sur le fondement d'une logique de subventions, croisées et complexes,

aux associations et aux organismes satellitaires qui n'ont pu, en dépit de leur dévouement souvent exceptionnel, satisfaire la totalité des besoins et répondre aux attentes toujours plus nombreuses.

C'est tout l'effet pervers d'un système de saupoudrage de crédits reconduits de manière quasi-automatique, de sorte qu'à la fin on ne sait plus qui fait quoi et qui paye quoi. Avec ce système, beaucoup de municipalités ont perdu la cohérence et la maîtrise de leurs choix pour leurs quartiers difficiles. Dans ce contexte, l'expression célèbre de « semis harmonieux », employée par Claudius-Petit à la fin des années cinquante pour qualifier les futures banlieues de l'an 2000 fait tristement sourire.

Je me félicite aujourd'hui du nouvel élan donné à la politique de la ville avec le pacte de relance annoncé par MM. Juppé, Gaudin et Raoult. La force de ce pacte réside dans le fait que, pour la première fois, on parle enfin d'économie dans les quartiers. Le présent projet de loi, en réformant les concours de l'Etat aux collectivités locales, apportera une nouvelle pierre à ce vaste projet d'intégration urbaine et de réduction de la fracture sociale qui est celui du Gouvernement Juppé et du Président de la République. A l'heure où certains disent éprouver quelques difficultés à mettre en perspective la politique de réformes difficiles conduite depuis six mois par le Gouvernement, ce texte vient à point nommé pour les aider. Je veux en particulier saluer ici l'action remarquable accomplie par M. Perben et son cabinet,...

M. Patrick Ollier. Très bien !

M. Jean-François Copé. ... qui ont conduit, avec un esprit de dialogue et d'écoute, un travail préalable à l'élaboration de ce texte qui me semble exemplaire.

Ce projet de loi constitue l'aboutissement d'une réflexion menée en étroite liaison avec les élus locaux, et plus particulièrement le comité des finances locales, à l'occasion du dépôt du rapport établissant le bilan de la réforme de la DGF intervenue en 1993. Il s'inscrit dans un contexte particulièrement favorable puisque le bon niveau de l'indexation de la DGF en 1996 – ce qui n'est pas si fréquent – 3,55 p. 100, permet une augmentation de la dotation de solidarité urbaine de l'ordre de 35 p. 100. Elle passera en 1996 de 1,4 à 2,1 milliards.

Ce texte va donc mettre un peu d'huile dans les rouages de la politique d'intégration urbaine.

Il améliore notamment les mécanismes d'éligibilité des communes à la DSU. Je veux rappeler ici que cette DSU est l'une des rares mesures prévues par la politique de la ville – version socialiste – qui présente le double avantage d'assurer une péréquation entre les communes ayant le plus de capacités et celles dont les besoins sont les plus pressants, et surtout d'être directement versée aux collectivités bénéficiaires.

Cette DSU renforcée permettra d'accroître l'autonomie de gestion et de décision des collectivités locales, qui devront en faire le meilleur usage. Elles auront ainsi des moyens supplémentaires pour appliquer la nouvelle orientation politique engagée par le Gouvernement.

Je pense en particulier que cette disposition viendra renforcer les moyens liés à la notion fondamentale d'« appel à projet ». Je veux dire par là qu'il n'y aura pas de politique de la ville réussie, qu'il s'agisse des zones franches ou des zones sensibles, si les maires n'apportent pas eux-mêmes un projet adapté à leur quartier difficile. De ce point de vue, je considère que l'Etat sera pleinement dans son rôle de régulateur s'il vient à apprécier la

qualité et la cohérence de chacun de ces projets, et, particulièrement, lorsque cette appréciation se fera au niveau déconcentré des préfets.

Grâce à ce texte, monsieur le ministre, le dispositif de la DSU va très sensiblement s'améliorer dans le sens d'une meilleure justice sociale, d'un recilage du dispositif et de la garantie d'une meilleure cohérence.

D'une meilleure justice sociale d'abord, parce que ce projet prévoit une modification de la part respective des critères de référence en accordant une pondération plus favorable à la prise en compte des populations modestes, ce qui me paraît mieux adapté à la plupart de nos besoins. En renforçant le critère des bénéficiaires d'aides personnalisées au logement, le « logement social de fait » sera pris en compte, ce qui est absolument indispensable aujourd'hui.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Tout à fait !

M. Jean-François Copé. Pour ce qui est du recilage du dispositif, c'est le second point, l'idée est de redéfinir le critère de logement social. Là encore, je crois que cela s'imposait.

Vous conservez 85 p. 100 du parc antérieurement retenu, ce qui devrait mieux correspondre à notre objectif.

Enfin, ce projet permettra une plus grande cohérence du dispositif et une stabilité, dans l'attribution de la DSU. Le but est de mettre fin à des effets de seuil préjudiciables pour les communes.

J'ajoute que cette réforme se fait sans aucune perturbation des budgets locaux, contrairement à la pratique adoptée par le Gouvernement socialiste lors de la création de la DSU en 1991.

A l'époque, la création de la DSU avait consisté à prendre à certains pour donner à d'autres, à hauteur de 1 milliard, somme non négligeable, obligeant certaines collectivités à accroître leur pression fiscale.

Cette année, le présent dispositif ne conduira pas à de tels désagréments, puisque la DSU est abondée à hauteur de 700 millions supplémentaires. C'était donc le bon moment de faire cette réforme.

En résumé, le but du projet, pour ce qui est du volet relatif à la DSU, est de rechercher équité et justice sociale dans l'attribution de cette dotation et d'assurer une stabilité et une cohérence dans son versement. De tout cela, je me félicite.

Le projet contient également deux autres volets que je vais évoquer brièvement.

En premier lieu, il assouplit le mode de détermination du montant de la dotation forfaitaire. Cet assouplissement donnera au comité des finances locales plus de flexibilité pour fixer le taux d'augmentation de la dotation forfaitaire, les bonnes années. Je crois que ce point-là est important.

Cela dit, je me permettrai, une remarque. Je crois que l'heure est venue d'examiner s'il n'est pas possible de faire évoluer une partie des concours de l'Etat directement vers la politique de la ville, dans le cadre d'un partenariat plus étroit entre l'Etat et les maires. C'est aussi l'esprit dans lequel se prépare le pacte de relance pour la ville.

Réduire la fracture sociale dans les quartiers difficiles, c'est donner aux maires les moyens d'y engager une politique globale et cohérente. Or chacun sait que les mécanismes de redistribution actuels entre les villes riches et les communes pauvres ne suffiront pas, et qu'il faudra

établir un rapport plus étroit sous forme de contractualisation directe entre l'Etat et les maires qui ont des quartiers difficiles.

C'est la raison pour laquelle, avec d'autres collègues, dont Pierre Bedier, maire de Mantes-la-Jolie, je souhaite vous demander d'ouvrir cette réflexion avant qu'il ne soit trop tard. La DGF, pour ce qui concerne la partie dotation d'aménagement, me paraît être un outil tout à fait adapté.

Comme vous, monsieur le ministre, je suis hostile au saupoudrage des crédits.

Comme vous, je suis un fervent partisan d'une politique de la ville qui soit lisible, qui soit structurée, qui soit organisée dans un cadre pluriannuel et dans laquelle la logique d'évaluation prédominera enfin.

Mais il est un moment où chacun devra prendre ses responsabilités. S'il doit y avoir dans notre pays un risque d'explosion sociale, c'est bien dans les banlieues difficiles qu'il se manifestera. Si nous ne prenons pas dès à présent les mesures fortes qui s'imposent pour y remédier, nous n'aurons plus que nos yeux pour pleurer lorsqu'il sera trop tard.

En second lieu, le présent projet de loi réforme le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, en abaissant en particulier le seuil de contribution à 1,4 fois le potentiel fiscal moyen des communes de la région.

Sur ce point, j'ai déposé un amendement, avec mon collègue Pierre Bedier, qui vise à étendre la méthode de l'indice synthétique au fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France.

Ce n'est pas uniquement par amour de la logique cartésienne systématique. En effet, pour satisfaisante qu'elle soit sur le plan intellectuel, la cohérence ne suffit pas. Il faut des innovations. La première, la plus importante, est d'inclure le critère des bénéficiaires d'aide personnelle au logement ; la deuxième est de limiter les effets de seuil ; la troisième, de permettre une répartition plus fine de la dotation. Nous aurons l'occasion d'en reparler.

Au total, la réforme qui nous est proposée ne peut que réjouir la représentation nationale.

M. Julien Dray. Tu parles ! (*Sourires.*)

M. Jean-François Copé. On me dit, d'ailleurs que au Sénat, les choses se sont plutôt bien passées, même à gauche.

M. Julien Dray. Au Sénat, oui !

M. Jean-François Copé. Monsieur Dray, vous arrivez juste, je le regrette. J'ai dit plein de choses intéressantes sur la politique de la ville.

M. Julien Dray. Je les lirai au *Journal officiel* !

M. Jean-François Copé. Je l'espère bien. Je vous enverrai copie de mon discours parce que je crois que cela peut vous intéresser.

M. Julien Dray. Dédicacée, parce qu'il paraît que ce sera historique ! (*Sourires.*)

M. Jean-François Copé. Justice sociale, cohérence, envergure, mais en même temps prise en compte des particularités des situations des collectivités : je crois que ce texte s'inscrit dans une vision cohérente et surtout dynamique de la politique de la ville.

Pour toutes ces raisons, je suis convaincu, comme l'ensemble du groupe RPR, qu'il est nécessaire de lui apporter un soutien total.

Il s'inscrit pleinement dans le grand élan de réforme voulu par le Président de la République et conduit par le gouvernement d'Alain Juppé.

Vous pouvez donc, monsieur le ministre, compter sur le soutien entier du groupe RPR pour approuver votre action dans ce domaine. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. La parole est à M. Francis Delattre.

M. Francis Delattre. La solidarité financière entre les collectivités territoriales, et plus particulièrement l'un de ses instruments, la dotation de solidarité urbaine, est au centre de plusieurs domaines d'intervention essentiels pour l'avenir économique et social de notre pays : l'aménagement du territoire, le pacte de relance pour la ville et le développement de l'emploi.

Ce projet de loi s'inscrit dans un contexte financier et budgétaire à bien des égards difficile...

M. Bernard Derosier. C'est vous qui l'avez rendu difficile !

M. Francis Delattre. ... que je tiens à rappeler d'entrée de jeu. Le texte essaie de pallier un certain nombre d'insuffisances.

M. Bernard Derosier. Eh oui !

M. Francis Delattre. Les années 1994 et 1995...

M. Bernard Derosier. Eh oui !

M. Francis Delattre. ... ont été caractérisées par une pause,...

M. Bernard Derosier. Balladur-Perben !

M. Francis Delattre. ... voire par une diminution des investissements des collectivités locales.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Sous Bérégovoy, ce n'était pas mieux !

M. Francis Delattre. C'était pire !

M. Julien Dray. Respectez sa mémoire !

M. Francis Delattre. Cette diminution a des causes ponctuelles, telles que l'attentisme qui précède souvent les élections municipales, mais aussi des explications plus profondes, liées à la réduction inquiétante des marges de manœuvre financières des collectivités locales.

M. Bernard Derosier. C'est vous qui le dites ?

M. Francis Delattre. Oui ! L'effet de ciseaux, dû à une augmentation des dépenses plus rapide que celle des recettes, a commencé en 1993, et s'est poursuivi en 1994 et 1995.

M. Bernard Derosier. Balladur !

M. Francis Delattre. L'année dernière a été marquée par les retombées de la récession, notamment des années 1992-1993, qui ont affecté en particulier les bases de la taxe professionnelle.

L'ensemble des ressources de fiscalité directe se sont trouvées limitées par une moindre croissance des bases, la nécessaire modération de l'évolution des taux et, surtout, par la stabilisation, si ce n'est, parfois, par la régression des concours versés par l'Etat par l'intermédiaire de dispositifs très complexes de dégrèvements, d'exonérations, par exemple.

De leur côté, les dépenses courantes ont connu une forte progression en 1995, liée en bonne partie à la hausse de 9,2 p. 100 des charges de personnel des communes, doublée d'une explosion des dépenses d'aide sociale des départements.

Entre une moindre croissance des recettes, d'une part, et une forte augmentation des dépenses, d'autre part, l'écart a entraîné une baisse de 4 p. 100 de l'épargne disponible des collectivités locales, et l'ajustement s'est opéré au détriment de l'investissement.

Or les élus locaux, monsieur le ministre, le savent bien, les 150 milliards de francs que les collectivités territoriales consacrent chaque année aux dépenses d'équipement représentent les trois quarts de nos investissements publics et touchent particulièrement certains secteurs, comme le bâtiment, les travaux publics, entre autres.

A ces données budgétaires difficiles, il faut ajouter une tendance plus générale et tout aussi inquiétante au transfert de charges dont on n'a pas toujours bien apprécié les effets. Sur ce point j'ai une question précise à vous poser. Qu'est-il advenu de cet organisme qui devait justement veiller à ce que le système de transfert des charges de l'Etat vers les collectivités territoriales puisse être mesuré et apprécié d'une façon incontestable ? (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Bernard Derosier. Et oui !

M. Francis Delattre. Aussi l'initiative prise par le Gouvernement d'engager avec les collectivités locales un pacte de stabilité constitue-t-elle une innovation particulièrement intéressante et très attendue.

Il reste que les dépenses des collectivités sont exclues du champ du pacte, alors même que beaucoup d'entre elles échappent aux décideurs locaux.

C'est le cas notamment des dépenses de personnel liées à la politique salariale menée par l'Etat et notamment la hausse des cotisations employeur à la caisse nationale des retraités des agents des collectivités locales. Ce dernier point – même si ce n'est pas tout à fait le sujet aujourd'hui – appelle de ma part quelques remarques.

Depuis quelques années, nous constatons une dégradation croissante du rapport cotisants-retraités. L'afflux massif de retraités d'ici à dix ans fera passer ce rapport à 1,68 cotisant pour un retraité.

Le mécanisme de calcul de la compensation mis en place entre les différents régimes de sécurité sociale est particulièrement défavorable à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. Ce dossier est l'une des préoccupations de l'ensemble des élus locaux.

M. Bernard Derosier. Et le milliard de francs qui avait été promis par Balladur !

M. Francis Delattre. Enfin, ce climat plutôt difficile comporte, fort heureusement, une embellie. En effet, c'est grâce à la croissance retrouvée de la masse de la dotation globale de fonctionnement que ce projet a pu voir le jour.

L'évolution du produit intérieur brut étant à nouveau prise en compte avec l'augmentation des prix pour le calcul de l'évolution de la DGF, celle-ci augmentera de plus de 3,6 p. 100 en 1996. Je me souviens, monsieur Derosier, d'une époque où vous trituriez tous les indices (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*) pour faire en sorte que les communes, les collectivités locales ne profitent pas des bonnes années que nous avons connues en 1989, 1990, notamment.

M. Bernard Derosier. En matière de triturage fiscal, vous êtes orfèvre !

M. Francis Delattre. J'en arrive au fond du projet de loi, que le groupe UDF estime à la fois opportun et réaliste.

Il est opportun, tant pour des raisons de forme que des raisons de fond. La réintroduction du critère de l'évolution du PIB dans le calcul de la DGF autorise les ajustements prévus dans le texte et permet une augmentation très substantielle des crédits affectés à la dotation d'aménagement.

En fait, le projet de loi tire les conséquences du premier bilan de la réforme de la DGF entreprise fin 1993, et plus spécifiquement du rapport relatif à la définition du logement social dans l'attribution de la DSU de juillet 1994. A ce titre, le groupe UDF observe avec satisfaction le travail du Gouvernement sur ce texte qui, au-delà de la concertation approfondie auquel il a donné lieu, va dans le sens des souhaits du législateur de 1993. C'est ainsi que l'équilibre entre les deux objectifs traditionnels de la DGF – la compensation et la redistribution – est préservé, tout en s'inscrivant dans le cadre du plan de relance pour la ville que le Premier ministre a présenté à Marseille le 18 janvier dernier.

Un texte opportun sur la forme donc, mais également réaliste sur le fond. S'agissant de la répartition des grandes masses de la DGF, et plus spécialement de la dotation forfaitaire, chacun reconnaît que la primauté donnée ces dernières années à l'objectif de péréquation a eu pour conséquence un assèchement de la dotation pour les communes qui n'étaient bénéficiaires ni de la DSU ni de la DSR.

Le projet tend à rattraper cette « perte de pouvoir d'achat », pour reprendre l'expression de notre rapporteur, en permettant au comité des finances locales de moduler le taux de progression de la dotation forfaitaire entre 50 et 55 p. 100 du taux d'évolution de la DGF.

Cette disposition va dans le bon sens, sans pour autant nuire à l'objectif de redistribution, puisque le partage strictement égalitaire entre les deux dotations est préservé lorsque l'évolution des prix est supérieure à celle de la croissance.

La seconde disposition importante a trait à la priorité donnée, au sein de la dotation d'aménagement, à la DSU sur la DSR. Compte tenu des engagements pris dans le plan national d'intégration urbaine, cette répartition, dans son principe, est nécessaire. Sans doute faut-il affiner le détail de la mesure – je pense en particulier à la modification introduite par le Sénat en première lecture – mais nous aurons l'occasion d'en reparler lors de la discussion des articles.

M. Bernard Derosier. Voilà qui manque de punch !

M. Julien Dray. M. Delattre n'a pas l'air convaincu !

M. Francis Delattre. J'en étais à la partie purement technique. Ne vous inquiétez pas, pour l'aspect politique nous serons là !

M. Julien Dray. Nous allons voir, mais gardez-vous d'avancer des propos que vous ne pourriez tenir !

M. Francis Delattre. Je n'ai rien avancé qui ne puisse être tenu. Contrairement à vous, je m'efforce d'avoir une approche totalement objective du texte qui nous est présenté.

M. Bernard Derosier. Oui, l'objectivité de M. Delattre, on connaît !

M. Francis Delattre. Et je considère que le côté positif l'emporte largement sur quelques insuffisances.

La relance de la politique de la ville et le combat que les élus locaux mènent quotidiennement en faveur de l'intégration urbaine passe naturellement par le renforcement des moyens mis à leur disposition.

M. Bernard Derosier. Ce sont des lapalissades !

M. Francis Delattre. J'ai connu en tout cas des années où c'était le contraire...

M. Bernard Derosier. Prouvez-le ! Qui a inventé la décentralisation ?

M. Francis Delattre. J'ai connu des années où il y avait d'excellents discours, mais peu de moyens. Pour une fois que nous renversons la tendance, je ne puis que m'en féliciter ! La fixation, par le comité des finances locales, du montant de la DSU à plus de 2 milliards pour 1996 marque ainsi un relatif renouveau. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mes chers collègues, pour suivre ce dossier depuis aussi longtemps que vous, je me souviens très bien du montant de la dotation que vous aviez affectée à cette dotation, le jour où vous avez créé le dispositif : 1 milliard à peine ! Aujourd'hui, je constate, monsieur Derosier, que cette somme a été doublée et je ne peux que m'en féliciter.

M. Bernard Derosier. C'était le début ! Vous étiez opposés à la DSU !

M. Francis Delattre. Un début difficile ! En outre, et vous le savez bien, le groupe UDF a voté cette disposition !

M. Bernard Derosier. C'est vrai ! Mais pas le RPR !

M. Francis Delattre. Dans le même temps, la marge de manœuvre financière dégagée pour cette année permet de ne pas pénaliser les communes rurales, puisque la dotation de solidarité rurale augmentera de près de 20 p. 100. Il nous paraît, en effet, fondamental, monsieur le ministre, de ne pas dissocier les efforts réalisés tant en faveur des communes urbaines que des communes rurales...

M. Yves Fréville. Très bien !

M. Francis Delattre... La relance de la ville faisant partie intégrante de l'ensemble plus vaste de l'aménagement du territoire.

Le cœur du projet réside donc dans la redéfinition de la dotation de solidarité urbaine, dans le sens d'une plus grande justice et d'une efficacité renforcée. Créée en 1991, la DSU devait faciliter la lutte contre l'insuffisance des équipements collectifs et le délabrement de l'habitat, à l'origine des malaises urbains de la fin des années quatre-vingts.

Aujourd'hui, vous nous proposez, monsieur le ministre, de franchir une nouvelle étape en remédiant aux principaux problèmes non résolus par les lois de 1991 et de 1993 : les effets de seuil, la situation des communes de moins de 10 000 habitants et la définition du logement social.

S'agissant des effets de seuil, la linéarisation du coefficient de pondération permettra sans aucun doute de supprimer les ressauts actuels.

La suppression, pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants, du critère des 1 100 logements sociaux est également une nécessité, de même que l'extension du principe du classement en fonction d'un indice synthétique. Je suis surpris, monsieur le ministre, que ce principe n'ait pas été étendu aux communes d'Ile-de-France...

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. C'est vrai !

M. Francis Delattre ... bénéficiaires du fonds de solidarité. Cela devrait être possible.

Le dernier aspect de la réforme de la DSU concerne, outre l'attribution de sortie sur laquelle je ne m'arrêterai pas, la définition du logement social, et la priorité nouvelle accordée aux aides à la personne par rapport aux aides à la pierre. Il est vrai que nos collègues socialistes avaient beaucoup aidé la pierre. Il est symptomatique que ce soit nous qui orientons l'aide vers les hommes, vers ceux qui vivent dans ces quartiers difficiles.

M. Bernard Derosier. Les riches !

M. Francis Delattre. Mon cher collègue, vous vous trompez de cible ! Les gens qui bénéficient de l'aide à la personne n'appartiennent pas vraiment à cette catégorie !

Ainsi que nous le supposions en 1993, il s'est avéré dans les faits extrêmement difficile de recenser de manière exhaustive et incontestable le nombre de logements sociaux, cette situation de flou et d'imprécision entraînant une multiplication des contentieux.

Le projet propose donc de redéfinir le champ du logement social et d'accorder une forte priorité au critère de l'aide personnelle par rapport à l'aide à la pierre, ce dont nous nous félicitons.

Un dernier mot, relatif au fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France. J'ai déjà évoqué la possibilité d'appliquer l'indice synthétique dans le recensement des communes bénéficiaires. Je vous interroge maintenant sur la réforme de ce fonds, qu'il faut entreprendre, dans le sens notamment d'une clarification des modes d'attribution des dotations.

A ce titre, un alignement des règles existantes sur celles de la DSU nationale devrait être envisageable, car ce qui est valable pour 80 p. 100 du territoire au niveau de la justice doit l'être aussi pour les 20 p. 100 restants, c'est-à-dire la région parisienne.

Voilà, mes chers collègues, les quelques observations relativement techniques que je souhaitais faire. Ce projet vise à mettre en œuvre une politique finalement ambitieuse quant à ses objectifs, en prévoyant le renforcement de la redistribution et de la péréquation, autrement dit de la solidarité effective au-delà des discours et des mots. C'est pourquoi le groupe UDF soutient votre action et votera ce texte, monsieur le ministre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. La parole est à M. Julien Dray.

M. Julien Dray. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce projet a pour vocation d'affiner les dispositifs conçus par les pouvoirs publics pour résorber les déséquilibres qui se sont institués entre les différentes communes.

Plus largement, la dotation de solidarité urbaine s'inscrit dans la lutte contre ce qu'il est convenu d'appeler la crise des banlieues. On nous dit d'ailleurs que ce projet est partie prenante de la politique de la ville présentée à grands renforts de publicité en début d'année par le Premier ministre.

Sans dénigrer l'intérêt du débat d'aujourd'hui – essentiellement technique – permettez-moi de m'étonner de la méthode de discussion proposée. En effet, on nous demande d'adopter des mesures précises en matière de dotation des collectivités locales alors que le débat sur les

objectifs politiques est remis à plusieurs semaines. C'est un peu comme si un médecin prescrivait une ordonnance avant même d'ausculter le malade !

Cette situation illustre parfaitement la démarche générale qui domine en matière de politique de la ville. Le débat technique, souvent même technocratique est le seul débat mené, et la parole n'est plus laissée qu'aux différents spécialistes.

Et voilà donc que cette méthode technocratique qui s'impose à tous les niveaux de la politique de la ville est désormais reprise par notre assemblée ! Pourtant avant de décider s'il faut « modifier les pondérations des critères de calcul de l'indice synthétique de chaque commune », ne serait-il pas normal de faire un bilan approfondi, précis et sérieux de l'action publique menée depuis près de dix ans maintenant ?

Je sais bien qu'il existe des impératifs de calendrier pour prendre des décisions, surtout lorsqu'il s'agit de finances locales. Je ne fais d'ailleurs de procès à personne. En matière de lutte contre la dérive des quartiers, le réflexe est toujours le même : laissons aux spécialistes l'analyse des réalités de terrain et concentrons-nous sur les solutions à apporter.

Mais, comme plusieurs de mes collègues ici, élus de banlieue, je constate qu'au cours de ces dernières années, loin de s'améliorer, la situation sur le terrain n'a cessé de se dégrader pour en arriver à la limite de la rupture.

Je ne souhaite donc pas ici reconduire ou améliorer des dispositifs sans avoir débattu sérieusement de la situation car il faut être à même d'apporter des solutions efficaces sur le terrain. J'y reviendrai.

La politique de la ville n'a de réalité que si elle s'inscrit dans le temps et la durée. De ce point de vue, on ne peut que se féliciter que chaque gouvernement depuis 1988 ait, avec plus ou moins de conviction, continué le travail entrepris, par exemple sur la DSU.

Néanmoins, pour être efficace, cette politique doit permettre à chaque étape de faire le point sur les actions entreprises, de mesurer leur impact dans la réalité avant de prendre éventuellement de nouvelles décisions.

Or que constate-t-on ? Année après année s'accumulent les plans, les pactes, les mesures – maintenant les zones – avec plus ou moins de cohérence, comme si les premiers diagnostics de la réalité de terrain étaient définitifs alors que la banlieue et, plus particulièrement, les quartiers en difficulté évoluent.

Dans un premier temps, l'essentiel des actions publiques a concerné la réhabilitation des quartiers. Ce travail sur le bâti a été fait, et de manière efficace, il est vrai. Pourtant, les problèmes demeurent. Pis, tous ceux qui sont sur le terrain peuvent l'affirmer, les difficultés vont grandissantes. En effet, la marginalisation de populations entières s'est accrue, particulièrement chez les jeunes, et la violence s'est exacerbée dans des proportions considérables.

Il faut l'affirmer ici : petit à petit, notre pays est en train d'accepter que des ghettos se constituent.

Bien entendu, nul ne l'affirme ouvertement et le ministre de l'intégration, comme d'autres, est sincère dans sa volonté d'action. Reste que, devant l'ampleur des difficultés, l'incompréhension, voire la peur, que suscitent parfois les quartiers difficiles, la volonté de changement laisse peu à peu place à une ambition beaucoup plus limitée que je nommerai, par comparaison avec la situation de l'emploi, le « traitement social des ghettos ».

Comprendre l'évolution des quartiers en difficultés ne consiste pas simplement à accumuler les rapports des différents experts, aussi pertinents soient-ils. C'est avant tout être à l'écoute des habitants de ces quartiers. Que nous disent-ils ? Qu'ils ont le sentiment d'être abandonnés ! Ils savent que, derrière les déclarations rassurantes, les effets d'annonce, la puissance publique n'a plus la volonté d'inverser le cours des événements.

C'est ce sentiment de désespoir qui explique la montée de la violence, le recul de la citoyenneté, le repli de chacun sur soi. Tous les élus vous le diront, il est très difficile de mobiliser la population autour d'objectifs communs, tant le scepticisme règne sur la capacité et la volonté des responsables politiques à agir.

Devons-nous nous adapter à cette situation ? Faut-il accepter comme une fatalité que des centaines de milliers de nos concitoyens s'installent dans une marginalité permanente ? Que se développe l'alcoolisme, qu'apparaissent des drogues de plus en plus destructrices, que nous n'ayons, face à la délinquance, d'autres réponses que l'enfermement pour les mineurs ?

Lors de sa visite aux Etats-Unis, le Président de la République s'est rendu dans une école au cœur du ghetto de Washington, expliquant que nous connaissions en France les mêmes difficultés. Pour ma part, je ne le crois pas. Le modèle américain ne s'est pas encore imposé en France et il est encore possible de briser la logique des ghettos.

Il y a quelques mois apparaissait, sous l'impulsion des acteurs de terrain, l'idée d'un plan Marshall pour la banlieue. La formule a eu un grand succès parce qu'elle était en phase avec l'énorme attente qui existe en banlieue.

La référence au plan Marshall suppose deux éléments essentiels : une volonté politique forte et, surtout, la mobilisation de moyens exceptionnels capables de reconstruire ce qui a été détruit.

Voilà pourquoi la formule a eu tant de succès. Voilà pourquoi aussi, malgré la bonne volonté, le pacte de relance pour la ville n'est pas une réponse adéquate pour faire face à la situation.

On a l'habitude de dire que les deux plus importants partenaires de la politique de la ville sont l'Etat et les associations de terrains. Mais je voudrais faire remarquer que si la bonne volonté est essentielle pour l'action associative, elle est aujourd'hui insuffisante pour l'Etat. Gouverner, c'est avoir une obligation de résultat !

Je le dis car cela fait plusieurs années maintenant que je ne cesse d'interpeller sur la situation des quartiers difficiles. On m'approuve souvent. On m'écoute sûrement. Pourtant, rien ne change !

Ce constat que je dresse, plusieurs de mes collègues – y compris de la majorité – le partagent. J'en suis sûr. Alors comment expliquer, qu'année après année, des mesures soient reconduites sans jamais être remises en cause ?

Je suis persuadé que des solutions existent pour améliorer sensiblement la situation. Quotidiennement, dans ces quartiers, des militants associatifs, des animateurs sociaux, des élus expérimentent des pratiques sociales. Et, malgré les difficultés majeures auxquelles ils sont confrontés, ils obtiennent des résultats tangibles.

De la même manière, je ne crois pas que la violence, devenue endémique dans certaines zones, ne puisse pas reculer. Une sécurité de proximité est à réinventer, alliant intelligemment un travail de prévention avec une répression plus ciblée, plus efficace. Car aussi spectaculaires

soient-elles, les descentes de CRS et autres BAC, n'ont que peu d'impact sur la vie quotidienne de ces quartiers et créent même des effets contraires au but recherché.

Enfin, au-delà des enjeux de sécurité, il nous faut trouver des solutions à la perte d'autorité qui pousse des jeunes, et même des enfants, à entrer dans un cycle de violence et de délinquance. Comment reconstruire l'autorité parentale ? Quelles solutions efficaces apporter à la délinquance des mineurs ?

Voilà, mes chers collègues, quelques exemples de la réflexion que nous devrions mener avant même de reconduire des mesures plus techniques.

Si j'ai pris le temps de commencer mon intervention par ces rappels, c'est que notre Assemblée est saisie d'un texte qui est présenté comme l'une des pièces du dispositif du pacte de relance et d'intervention de l'Etat, dans le cadre de la politique de la ville. Or force est de constater qu'il s'agit d'un texte mineur, d'un texte technocratique dans lequel ceux qui n'ont pas une expérience approfondie des finances locales ont du mal à se retrouver.

Au total, 100 millions de francs, tout au plus, vont être affectés à certaines communes. Voilà à quoi se résume ce qui nous est présenté comme un élément essentiel de la politique de la ville !

M. Jean-François Copé. Et la politique que vous avez menée, vous, elle n'était pas technocratique ?

M. Julien Dray. Monsieur Copé, je comprends qu'une telle situation suscite chez vous quelque réaction. Mais c'est pourtant bien celle dans laquelle nous allons nous trouver. Cela signifie que ce texte ne s'attaque pas aux vrais problèmes.

En ce qui concerne, par exemple, la taxe professionnelle, je reprendrai ici l'idée du maire de Sarcelles, Dominique Strauss-Kahn. La taxe professionnelle pénalise les communes les plus pauvres. On peut le vérifier en Ile-de-France, notamment. Seules les communes où sont implantées des entreprises perçoivent la taxe professionnelle. C'est grâce au travail des salariés de ces entreprises qu'est créée la richesse, mais, comme ils ne vivent pas dans la commune où ils travaillent, ils ne bénéficient pas, au niveau de leur commune, de la richesse qu'ils produisent.

Par conséquent, si l'on veut dégager des moyens matériels pour les communes qui assurent la vie quotidienne de ces habitants, il est impératif d'établir rapidement une véritable péréquation de taxe professionnelle.

On pourrait très bien, au niveau de l'Ile-de-France, constituer un fonds de péréquation de taxe professionnelle : 50 p. 100 de la taxe professionnelle resteraient attribués à la commune qui perçoit habituellement cette ressource, l'autre moitié étant versée à ce fonds de péréquation qui la répartirait en prenant par exemple en compte le nombre d'habitants. D'après nos premières estimations, avec un tel système, 10 milliards de francs seraient ainsi dégagés puis répartis entre les communes le plus pénalisées par le système actuel.

Une telle disposition témoignerait d'une véritable ambition et surtout d'une véritable volonté de rééquilibrer les choses entre les communes qui ont attiré des entreprises et celles qui n'y parviennent pas parce que, au départ, elles ont été pénalisées par l'organisation urbaine. Voilà une première solution.

M. Richard Dell'Agnola. C'est une fausse bonne idée !

M. Francis Delattre. Quand nous avons déposé des amendements allant en ce sens, monsieur Dray, vous les avez refusés !

M. Julien Dray. Par ailleurs, comment croyez-vous que ce projet va être vécu dans certaines communes ?

Mes chers collègues, en général, je n'aime pas évoquer des problèmes particuliers à cette tribune. Disciple du président de la commission des lois, je considère qu'un député doit toujours être sensible à l'intérêt général.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Très bien !

M. Julien Dray. Mais lorsqu'une politique est conduite sans concertation sérieuse et n'a finalement pour résultat que de nous amener dans une même circonscription à déshabiller Pierre pour habiller Paul, il nous faut bien le souligner. Tous les jours, c'est la réalité à laquelle nous sommes confrontés ; il y a quelque chose qui ne marche plus.

Par-delà toutes vos déclarations, votre texte, monsieur le ministre, va conduire, dans une circonscription comme la mienne, à pénaliser un quartier, celui des Bois des Roches, à forte proportion de logement social et donc à faible potentiel fiscal. La commune devant faire face à une perte de recettes considérable, se verra obligée d'augmenter les impôts locaux.

On nous a beaucoup promenes, moi et d'autres, des semaines durant, en nous assurant que les choses allaient évoluer, que nous allions discuter et trouver des solutions. Pour les habitants de ces quartiers, les choses sont claires : vous n'en avez trouvée aucune.

En modifiant la dotation de solidarité urbaine sans prendre en considération la réalité du quartier des Bois des Roches, vous allez rendre les conditions de vie des habitants de plus en plus difficiles. Cet exemple est caractéristique de la situation dans laquelle nous nous trouvons.

Oh, je suis sûr que, dans la discussion, les courbes, les chiffres et les promesses ne vont pas manquer. Ça, vous savez le faire. Maintenant, la politique de la ville, c'est devenu essentiellement cela.

M. Patrick Ollier. Pour les promesses, vous avez beaucoup donné pendant douze ans !

M. Julien Dray. Moi, à l'inverse de vous, monsieur Ollier, j'ai l'honnêteté de dire les choses, je les dis ici, à cette tribune. J'aimerais que vous ayez le même courage face à la politique que mène le Gouvernement que vous soutenez. Avec un certain nombre de mes collègues, lorsque nous n'avons pas été d'accord, je l'ai dit !

M. Michel Bouvard. Quand Charasse « tripatouillait » la CNRACL pour abonder la caisse de retraite des cheminots, par exemple ?

M. Julien Dray. Vous, chers collègues, vous êtes ici pour montrer votre solidarité avec les ministres du gouvernement que vous soutenez. Mais la réalité, c'est moi qui vais la vivre dans les semaines à venir !

M. Jean-François Copé. Merci pour les autres !

M. Patrick Ollier. Et nous, que faisons-nous ?

M. Julien Dray. Et la réalité, monsieur Copé, c'est qu'une ville qui, pour l'instant, avait réussi à maintenir un certain équilibre social...

M. Richard Dell'Agnola. Vous avez organisé la pénurie !

M. Julien Dray. ... va se trouver, par votre politique, plongée dans une situation difficile – demain, on dira qu'elle doit entrer dans un dispositif de zone sensible, etc. En fait, vous aurez créé un ghetto supplémentaire.

Voilà pourquoi nous voterons contre ce projet qui n'est en aucune façon le grand texte que nous attendions pour créer une véritable solidarité urbaine. Tout le monde l'a bien compris. Il s'agit simplement de mesures techniques d'affichage qui visent à déshabiller Paul pour essayer d'habiller Pierre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme le président. La parole est à M. Patrick Ollier.

M. Patrick Ollier. Monsieur le ministre, après les propos excessifs de M. Dray, ...

M. Julien Dray. Propos réalistes !

M. Patrick Ollier. ... je tiens à rendre hommage à l'action que vous avez conduite parce que, contrairement à ce qu'il vient de dire, vous avez su organiser la concertation...

M. Julien Dray. La concertation, c'est le dialogue, monsieur Ollier !

M. Patrick Ollier. ... de sorte que, ensemble, nous préparions cette échéance difficile.

Monsieur Dray, si pendant douze ans...

M. Julien Dray. Voilà déjà trois ans que vous dirigez le pays et le chômage augmente !

M. Patrick Ollier. ... vous aviez pris vos responsabilités et aviez eu le courage d'aborder le problème évoqué aujourd'hui, la majorité n'aurait pas à le résoudre aujourd'hui !

M. Julien Dray. Vous avez appelé à voter Balladur vous aussi !

M. Patrick Ollier. Monsieur le ministre, nous avons le sentiment d'avoir été écoutés par un ministre attentif à nos problèmes. J'espère simplement que nous serons entendus.

Je vais vous poser quatre questions auxquelles, je n'en doute pas vous apporterez les réponses très concrètes aujourd'hui.

La première question, que M. Bouvard développera tout à l'heure, concerne la remise en cause du texte de 1993 dont j'avais été rapporteur pour avis. Cela permettrait de trouver des solutions. Je souhaite donc que vous expliquiez pourquoi ce dispositif est remis en cause.

Nous sommes incontestablement favorables à un effort de solidarité pour la ville et nous souhaitons que cet effort soit développé, mais nous voulons aussi d'une manière très claire que le dispositif de 1993 en faveur du monde rural soit préservé car la désertification, qui fait certes moins de bruit que les maux des banlieues, est aussi un mal dont souffre notre pays.

La deuxième question porte sur l'article 68 de la loi d'aménagement du territoire. Monsieur le ministre, votre réflexion procède du souci de résoudre des problèmes immédiats, nous le comprenons. La loi d'aménagement du territoire, dans son article 68, a prévu un dispositif à long terme pour réduire l'écart entre les ressources des communes. La fourchette 80 - 120 que nous avons fixée est, pour nous, une perspective d'avenir dans laquelle doivent s'inscrire les dispositions prises aujourd'hui. Je souhaite que vous nous rassuriez sur ce point, sur la mise en place de la commission d'élus prévue par la loi et sur le premier rapport qui doit être préparé pour 1998.

Ma troisième question a trait à la DDR. En 1993, monsieur le ministre, nous avons essayé de convaincre le Gouvernement de la nécessité de réduire petit à petit la

part de la DDR consacrée aux seules communes, de telle sorte que, au fur et à mesure de la montée en puissance de l'intercommunalité, elle soit en trois ans totalement consacrée aux groupements de communes.

M. Augustin Bonrepaux. Très bien ! C'est ce qu'il faut faire !

M. Patrick Ollier. Nous avons obtenu une première avancée, malheureusement le Gouvernement n'a pas suivi.

M. Julien Dray. Et voilà !

M. Patrick Ollier. Nous sommes maintenant à 75-25. Poursuivrez-vous dans le sens que nous avons indiqué ? L'intercommunalité concerne aujourd'hui 1 200 groupements, 28 millions d'habitants. C'est une réussite de la loi ! Un rythme de 200 groupements supplémentaires par an implique que la DDR suive cette évolution pour accompagner leurs investissements.

M. Michel Bouvard. C'est très juste !

M. Patrick Ollier. La quatrième et dernière question, monsieur le ministre, porte sur un sujet qui tient au cœur des élus qui consacrent leur activité au tourisme. M. Bouvard et M. Delmas en parleront tout à l'heure. Il s'agit de la dotation de compensation pour charges saisonnières annuelles, techniquement dénommée « dotation touristique ».

Je sais que le texte en discussion ne concerne pas ce sujet, mais nous ne pouvons pas, alors que nous discutons de péréquation et de solidarité, ne pas l'aborder, car il faut, dans la transparence, poser les vraies questions et que vous essayiez, monsieur le ministre, d'apporter des solutions.

Il s'agit, par le soutien de plus d'un milliard de francs apporté aux communes qui investissent en faveur du tourisme, de soutenir la politique du Gouvernement de développement de l'activité touristique. Or, au moment où cette activité bénéficie d'un solde créditeur de 60 milliards par an - c'est la première en France -, produit un million d'emplois induits, soit deux millions d'emplois directs ou indirects, on remet en cause le système qui permettrait d'aider les communes concernées !

Je rends hommage au rapporteur, M. Cazin d'Honincthun, d'avoir envisagé l'ouverture d'un dialogue constructif sur les modalités qui permettront de résoudre ce problème. Il faut savoir que, pour développer la politique touristique, le Gouvernement a donné des instructions en faveur d'un tourisme rural de qualité très intéressant parce que, aujourd'hui, 72 p. 100 de la fréquentation touristique n'intéressent que 20 p. 100 du territoire et que 22 p. 100 des dépenses touristiques bénéficient à l'espace rural. Il existe donc un gisement exceptionnel d'activités touristiques dans le monde rural et le tourisme rural est le seul moyen, dans les dix ans à venir, de soutenir l'activité de départements qui voient leur agriculture restructurée dans des conditions très difficiles.

Nous vous demandons, monsieur le ministre, de bien prendre conscience que cette politique du tourisme doit être soutenue par la dotation destinée à compenser les charges annuelles saisonnières exceptionnelles des communes. Voici l'exemple, pris au hasard, d'une petite commune de 1 000 habitants permanents, qui compte 2 600 foyers fiscaux, mais qui accueille 15 000 habitants pendant quatre mois d'hiver et deux mois d'été. Son produit fiscal s'élève à 6 millions de francs ; son budget de fonctionnement à 18 millions. Elle perçoit une DGF de 3,8 millions et une dotation touristique de 1,2 million. Il est évident que, si demain la dotation touristique ne lui

permet plus de soutenir son activité d'investissement – elle a mis en place tout un système de fonctionnement à la hauteur de ses 15 000 habitants –, elle ne pourra plus continuer son action.

Dans le cadre du dispositif de 1993 le gel de la dotation touristique pose trois problèmes majeurs.

Premièrement, ce gel a bloqué à 50 p. 100 de leur montant les dotations des communes éligibles pour la première fois en 1993, qui se sont vu ainsi appliquer l'ancienne règle de montée en régime sur deux années. Cette règle ayant été supprimée en 1994, ces communes sont restées à la moitié du chemin.

C'est pourquoi nous proposerons dans un amendement que les 50 p. 100 dont les communes ont été créditées en négatif leur soient restitués.

M. Michel Bouvard. Très bien !

M. Patrick Ollier. Deuxièmement, le dispositif de 1993 bloque le montant des dotations que percevaient de nombreuses communes à un niveau très inférieur à celui auquel elles pouvaient prétendre en vertu d'une disposition de la loi d'amélioration de la décentralisation de 1988. Nous proposerons, par un amendement, un système qui devrait permettre de rétablir la justice et de supprimer cette pénalisation.

Troisièmement, notre amendement tend à faire en sorte que les petites communes qui vont s'engager dans cette politique et qui peuvent espérer 150 000, 200 000 francs de dotation de compensation puissent y avoir droit alors que, aujourd'hui, le gel leur en interdit l'accès.

Il n'est pas juste en effet que celles qui en bénéficient continuent à en profiter – elles en sont satisfaites, et moi le premier, – mais que celles qui vont investir demain pour développer cette activité touristique ne puissent y avoir droit.

Nous avons essayé, dans un amendement – dont je comprends, monsieur le ministre, que vous ne puissiez pas l'accepter tel qu'il est – de trouver une solution qui permettrait, sans augmenter la ligne dotation touristique identifiée par un amendement que j'avais déposé en 1993, de l'ouvrir aux communes qui pourraient à nouveau y avoir accès. C'est tout ce que nous voulons et sans rien demander de plus à l'Etat.

Nous souhaitons mettre en place une enveloppe « fermée », un système de péréquation au profit des trois catégories que je viens d'indiquer.

Voilà, monsieur le ministre, les propositions concrètes que nous faisons. Je comprends – je le répète – que les amendements déposés à cet effet ne puissent pas être retenus aujourd'hui. C'est la preuve que, si ce que nous venons d'entendre était excessif, votre majorité, monsieur le ministre, est satisfaite de la manière dont les discussions ont été engagées, notamment avec les associations d'élus. Je souhaite simplement que, dans un esprit constructif, vous puissiez trouver une réponse au moins au problème urgent qui se pose aujourd'hui pour les communes qui ont été pénalisées en 1993, nous garantir qu'un dialogue va se poursuivre et qu'un rapport nous permettra de trouver la solution à ce délicat problème.

Voilà, monsieur le ministre, les questions que je souhaitais vous poser. Je sais que vous y êtes attentif et je vous fais confiance pour nous apporter des solutions. Certains problèmes ne peuvent pas être réglés aujourd'hui, mais, par avance, je vous remercie d'accepter de poursuivre le dialogue. J'espère qu'ensemble nous serons capables de trouver des solutions pour parvenir à la meilleure

leur péréquation possible, monsieur le rapporteur, afin d'atteindre certains objectifs dont le premier est peut-être de mieux responsabiliser les élus. Je comprends bien – vous l'avez fort bien expliqué et je vous en remercie – que les grandes villes bénéficient, les premières,...

Mme le président. Veuillez conclure, mon cher collègue.

M. Patrick Ollier. Je sais terminer, madame le président.

Je comprends, disais-je, que les grandes villes bénéficient les premières des 140 millions qui vont abonder la dotation forfaitaire. Cependant, cette responsabilisation des élus doit permettre de rétablir tous les équilibres et de faire fonctionner réellement toutes les compensations nécessaires pour un meilleur fonctionnement des collectivités locales. Pour cela, monsieur le ministre, nous vous faisons confiance. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

M. Bernard Derosier. Pour combien de temps ?

Mme le président. Pour cinq minutes.

M. Bernard Derosier. Ah, comme le précédent orateur... (*Sourires.*)

M. Yves Fréville. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en 1993 la réforme de la DGF était urgente, le mécanisme diabolique de la garantie de progression minimale ayant bloqué toute péréquation au profit des communes les plus défavorisées.

Ce fut une réforme courageuse, car, en pleine période de dépression, la seule façon de recréer des marges indispensables à la péréquation consistait à bloquer la progression de la principale dotation, la dotation forfaitaire. Il s'avère que cette réforme a été solide et bien conçue puisque les ajustements que vous nous proposez, monsieur le ministre, ne modifient pas l'architecture de cette loi. Je me réjouis de la stabilité de cette réforme qui est à l'honneur de notre majorité.

Les ajustements que vous nous proposez sont bienvenus et j'en choisirai trois pour le montrer.

Premièrement, vous avez donné de l'oxygène à la dotation forfaitaire qui, malgré tout, reste la ressource de base des communes, en profitant d'une embellie de la conjoncture puisque, cette année, le comité des finances locales pourrait augmenter de 5 p. 100 la part affectée à la dotation forfaitaire. C'était nécessaire, mais je ne sais si ce sera suffisant, car nous ne devons pas perdre de vue l'un des objectifs de notre majorité : le freinage des prélèvements obligatoires. De nombreuses collectivités locales, celles qui n'ont que la dotation forfaitaire, doivent accroître la pression fiscale et il faut donc les aider.

Deuxième ajustement : puisque la dotation d'aménagement progresse de 23 p. 100 après réservation de la part des groupements, vous infléchissez légèrement, en faveur des communes urbaines, cette progression qui ira jusqu'à 60 p. 100 alors qu'elle sera encore tout à fait significative pour les communes rurales, à hauteur de 20 p. 100. Vous avez raison. Nous avons, avec la loi de 1993, introduit une novation dans notre législation : on ne soumet plus toutes les communes aux mêmes critères. Jusqu'alors toutes les communes, qu'elles soient petites ou grandes, Paris, comme les communes inhabitées, devaient nécessairement obéir aux mêmes règles pour la répartition de

la DGF. Votre proposition est un progrès considérable, mais pose des problèmes puisque, entre le moment où l'on passe de la DSU à la DSR, il faut ajuster le tir. Vous avez très bien compris qu'il n'y avait pas une opposition entre le milieu rural et le milieu urbain. Dans mon département, par exemple, l'émergence d'une grande ville s'étend jusqu'à trente ou quarante kilomètres sur les communes rurales. Il ne faut donc pas opposer, dans ces problèmes de répartition, un milieu à l'autre.

Troisième ajustement – dont je me réjouis – : vous avez gommé les effets de seuil. Je le dis avec le sourire parce que, si l'on avait accepté l'amendement que j'avais proposé il y a deux ans, on n'aurait pas été obligé de le faire cette fois-ci.

M. Jacques Limouzy. Eh, oui !

M. Yves Fréville. Malgré tout, je considère que cette réforme solide reste, sur ses bases, un peu fragile parce qu'elle repose sur des critères de péréquation qui dépendent soit du montant de l'impôt sur les ménages, soit du potentiel fiscal, tous critères qui mériteraient d'être corrigés.

Je prends trois exemples.

Le premier concerne la DGF des départements. Elle est encore répartie suivant le critère de 1968, à hauteur de 60 p. 100 de l'impôt sur les ménages parce qu'on ne savait pas alors calculer – nous étions encore sous le régime des centimes additionnels – un potentiel fiscal. Les départements perçoivent encore 60 p. 100 de la dotation de péréquation en fonction de ce critère. Les conséquences en sont malencontreuses parce que plus un département accroît sa pression fiscale, plus l'Etat l'aidera, le poussera au crime ! – alors que nous cherchons à réduire le montant des prélèvements obligatoires. C'est d'autant plus vrai que, lorsque les grands départements relativement imposés le font, ils prélèvent beaucoup d'argent dans la masse commune, de sorte que nombre de petits départements, parmi les plus défavorisés, voient leur progression bloquée et sont au minimum garanti. Il faudra aller dans le sens que vous-même avez préconisé dans un rapport, monsieur le ministre augmenter la part du potentiel fiscal.

Le deuxième exemple concerne la notion de potentiel fiscal. Il dépend, qu'on le veuille ou non, des bases. Or nous attendons, un peu comme on attend Godot, la mise en place de la révision des valeurs locatives qui datent déjà de 1990. Monsieur le ministre, je vous le dis très clairement : il faut la mettre en place. Je connais les difficultés. Certaines ont été résolues. Pour le foncier non bâti, le fait qu'il n'y ait plus d'imposition départementale et régionale facilite le travail. La difficulté majeure tient à l'évaluation des valeurs des HLM. Le système aboutit à une sous-évaluation des HLM par rapport aux logements sociaux privés dans les villes et à une surévaluation en zone rurale. Si on appliquait la réforme, telle qu'elle avait été votée, nous aurions une augmentation de la pression fiscale sur les ménages d'autant plus forte que la ville comprend plus de HLM, et le résultat serait au rebours contraire à l'objectif de la politique du Gouvernement. Il faudra réviser le mode d'évaluation des valeurs locatives des HLM.

Le dernier exemple concerne les groupements qui ont choisi la forme – j'allais dire « suprême » – de péréquation, c'est-à-dire la taxe professionnelle unique d'agglomération. On continue à calculer le potentiel fiscal de chaque commune – ce mode de calcul est en vigueur dans la moitié de mon département ; j'en connais donc les difficultés – comme s'il n'y avait pas de péréquation

au niveau de la communauté de villes ou du groupement. Chaque commune reçoit les bases qu'elle aurait s'il n'y avait pas eu péréquation. C'est tout à fait absurde puisque le législateur, nous-mêmes, a créé une péréquation de solidarité, faisant en sorte que les communes riches aident les communes pauvres. Je proposerai un amendement afin de modifier ce mécanisme qui va à l'encontre des objectifs que vous poursuivez.

Voilà, monsieur le ministre, les quelques réflexions que je tenais à faire sur ce projet de loi. Comme vous le disiez tout à l'heure, cette réforme a un caractère pragmatique. Dans ce contexte de crise des finances locales, on ne progressera pas, j'en suis convaincu, par de grandes réformes qui n'aboutiront jamais. C'est en mettant en place la révision des valeurs locatives, des bases cadastrales, en développant la péréquation de la taxe professionnelle au niveau des groupements de communes que l'on progressera. Ce projet de loi va dans ce sens ; pour cela, je l'approuve et je vous en félicite. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. La parole est à M. Richard Dell'Agnola.

M. Richard Dell'Agnola. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce projet de loi qui nous vient du Sénat est louable, puisqu'il vient corriger des mécanismes financiers qui manquaient de souplesse. Les modulations proposées sont, pour la plupart, heureuses.

Ce texte est important, car l'on perçoit bien l'effort engagé en direction des collectivités les moins riches : la DSU progresse de 50 p. 100 et son seuil est relevé. Cet effort est du reste largement réparti, puisque la plupart des collectivités sont sollicitées dans la mesure où, la DGF augmentant de 3,55 p. 100, celles-ci ne perçoivent que 1,8 p. 100 de dotation forfaitaire environ. Le différentiel ira abonder la DSU ; c'est donc un renforcement de la solidarité.

Toutefois, ce projet s'inscrit dans un contexte difficile, marqué par un environnement économique et financier national déprimé et qui n'est pas sans conséquences sur la situation délicate des communes. A cet environnement peu favorable il faut ajouter les conditions de fonctionnement particulières des collectivités depuis quelques années et leurs nouvelles obligations qui, en plus de leurs missions traditionnelles, sont venues alourdir le coût des engagements locaux.

Ces conditions de fonctionnement particulières sont dues aux désengagements financiers auxquels peu de gouvernements ont su résister. Ainsi, au fil du temps, on a vu disparaître ou diminuer certains concours de l'Etat : la DGE a baissé ou disparu, la progression de la compensation d'exonération de la taxe professionnelle s'est amoindrie, les investissements éligibles au remboursement de la TVA, tout comme le pourcentage de la TVA remboursé aux collectivités ont baissé. Tout cela pèse très lourdement sur les communes.

Parallèlement, l'élargissement de leur champ d'intervention est allé croissant. Aux obligations traditionnelles des collectivités est venue s'ajouter la prise en compte des problèmes liés à la précarité, aux difficultés sociales, au logement et à la nécessaire politique des quartiers. Sitôt qu'un besoin nouveau s'exprime, c'est toujours vers l'institution la plus proche que l'on se tourne ; les collectivités sont donc en première ligne. Et l'Etat ne s'y trompe pas, qui incite, délègue, invite, impose même parfois de nou-

velles obligations. C'est ainsi que la politique de la ville, dont le cadre national est défini par le Gouvernement, postule un engagement actif des communes et prend toute sa dimension à travers l'effort financier demandé aux collectivités chargées de le relayer.

Il est temps d'établir une corrélation entre ce qui est demandé aux collectivités et les moyens qui leur sont consentis. Le pacte de stabilité doit avoir un contenu positif, devenir le vrai cadre des rapports entre l'Etat et les collectivités. Ce doit être un pacte de responsabilités réciproques et de confiance.

Devant ce défi qui nous conduit à poser les bases d'un partenariat actif et puissant, il convient de favoriser toutes les énergies. Cela me conduit à faire deux propositions.

Tout d'abord, de la même façon que l'on a supprimé pour les entreprises le décalage d'un mois pour le remboursement de la TVA, je propose de supprimer le décalage d'un an imposé aux collectivités. Les communes investissent en effet plus de 100 milliards par an. Quel formidable élan on créerait si cette décision était prise ! Elle aurait des effets immédiats. Si d'aucuns peuvent s'interroger sur l'efficacité des concours financiers consentis ces dernières années aux entreprises, il est en tout cas certain que le remboursement de la TVA aux communes de l'année *n-1* et *n-2*, soit deux sommes la même année, serait en même temps un extraordinaire facteur de relance. La confiance retrouvée prendrait le pas sur la défiance qui a pu ici ou là s'installer entre l'Etat et les communes, et les crédits en question seraient naturellement aussitôt réinjectés dans l'économie locale. Ce serait un coup de pouce à l'activité des PME-PMI qui forment, vous le savez, notre tissu économique local. La création d'emplois en serait relancée, puisque, nous le savons, ce sont précisément les PME-PMI qui créent vraiment les emplois.

Ma deuxième proposition concerne le fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France, à commencer, bien entendu, par celles que leur situation amène à contribuer sans pour autant être considérées comme des villes riches. Il ne faut pas perdre de vue que presque toutes les communes d'Ile-de-France doivent faire des sacrifices pour la politique de la ville. Aucune ne peut s'affranchir de l'effort en direction des quartiers.

En favorisant, et c'est légitime, les communes qui perçoivent la DSU, il ne faudrait pas méconnaître pour autant les besoins des autres collectivités. Aussi, de la même façon que vous le proposez pour la DSU, il y aurait lieu d'introduire l'équité et la justice dans l'architecture du fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France. Il est en effet anormal que seul le potentiel fiscal soit pris en compte pour déterminer les communes contributrices. Un mécanisme aussi brutal méconnaît le revenu des habitants et les difficultés de certaines villes qui doivent aussi se préoccuper de leur solidarité interne. Il serait donc normal de moduler les critères de la contribution en exonérant les communes dont le revenu imposable par habitant est inférieur à la moyenne du revenu imposable par habitant des communes de plus de 10 000 habitants de la région Ile-de-France.

Il y aurait, monsieur le ministre, une grave injustice à maintenir un dispositif simpliste, trop simpliste, et brutal alors que, pour les mêmes raisons, vous proposez de modifier les critères de la DSU afin précisément d'éviter les rigidités actuelles.

Telles sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les réflexions et propositions que m'inspire ce texte qui par ailleurs va dans le bon sens et qui, bien entendu, sera

soutenu par les députés de la majorité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. La parole est à M. Michel Bouvard.

M. Michel Bouvard. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à peine plus de deux ans après le vote de la loi portant réforme de la DGF, nous voici à nouveau réunis sur le même sujet pour examiner un texte relatif au concours de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière.

Permettez-moi au préalable d'exprimer un regret à propos de l'organisation de nos travaux. Le problème du jour de séance a été déjà abordé ; mais je déplore par ailleurs que la commission des finances n'ait pas été saisie pour avis sur ce texte. Loin de moi de méconnaître la compétence de la commission des lois, qui est grande, dans les affaires concernant les collectivités locales, ni *a fortiori* celle du rapporteur ; mais de nombreux membres de la commission des finances, même si nous travaillons à enveloppe constante, auraient aimé pouvoir examiner au moins pour avis ce texte.

Dans le court temps qui m'est imparti, je voudrais appeler l'attention du Gouvernement et la vôtre, chers collègues, sur trois points de ce texte : les rapports entre la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement et entre la DSU et la DSR, qui fixent les équilibres de répartition, le mécanisme d'abondement de la dotation de fonctionnement minimale des départements et, enfin, le problème posé par la cristallisation de la dotation touristique.

Je serai plus bref sur les deux derniers points, puisque Patrick Ollier a excellemment évoqué le problème de la dotation touristique et que Jean-Jacques Delmas abordera celui des mécanismes d'abondement de la DFM des départements.

En ce qui concerne le mécanisme de répartition de la DGF, le texte de 1993 affichait deux objectifs qui constituaient le cœur de la réforme : renforcer la part attribuée à l'aménagement et répartir à parité le financement de la solidarité entre zones rurales et zones urbaines sensibles de notre territoire. A ce jour, le rapport entre la dotation forfaitaire et la dotation de solidarité est de un à dix : 90,16 p. 100 contre 9,84 p. 100. En accordant au comité des finances locales la possibilité de faire progresser plus rapidement la dotation forfaitaire en fonction de la croissance du produit intérieur brut, on renforce la part du fonctionnement au détriment de l'aménagement sur le long terme. Ce n'est pas tant l'importance de la somme en cause – 140 millions de francs – que l'inflexion donnée qui nous inquiète. On aurait pu souhaiter que la réforme de 1993 produise des effets dans la durée.

Je ne méconnaissais pas, le rapporteur les a rappelées, les conséquences du gel imposé il y a deux ans à la dotation forfaitaire, de sa progression de 0,80 p. 100 seulement l'an dernier et de la suppression de la DGE dans la loi de finances de cette année pour un certain nombre de communes. Mais, à mon tour, je voudrais rappeler que la démarche de 1993 était une démarche volontaire, qu'elle prévoyait un rééquilibrage sur sept à huit ans entre la part, « dotation forfaitaire » en la ramenant de 94 p. 100 à 84 p. 100, et la part « aménagement », comme cela figure dans les documents préparatoires aux travaux de 1993. J'ai bien lu que l'effet péréquateur avait été plus efficace que prévu. Mais je me devais, monsieur le ministre, de poser ce problème et de demander quelques éclaircissements.

De même, la répartition à 50-50 de la solidarité entre la DSU et la DSR, telle que prévue en 1993, est modifiée. Je sais que le comité des finances locales avait la possibilité de la faire varier dans une fourchette de moins 5 p. 100 à plus 5 p. 100. Mais le projet du Gouvernement va au-delà, en portant le rapport à 60-40. Certes, le Sénat a amélioré ce dispositif en ramenant la clé à 57-43, mais, là encore, nous modifions un équilibre sans que la démographie des zones potentiellement concernées par la DSR et la DSU ne le justifie : on compte 29,8 millions d'habitants en zones DSR, 23 millions en zones DSU.

Il est vrai que la progression de la masse de la DGF – l'embellie évoquée par le ministre – permet de modifier cette répartition en ne pénalisant ni les zones urbaines ni les zones rurales. Mais je me dois de rappeler que la solidarité vis-à-vis de l'ensemble des zones du territoire est nécessaire. C'est dans ce but que nous avons proposé plusieurs amendements à l'article 1^{er}.

J'en viens à l'abondement de la DFM des départements, objet de l'article 7 de ce texte. Je reprendrai les propos que j'ai tenus à cette même tribune le 2 décembre 1993, pour constater que, deux ans après, la grande majorité des départements contributeurs, au nombre de quatorze ou quinze selon les années, restent des départements de montagne. Ceux-ci bénéficient, certes, de ressources élevées. Mais les départements à dominante urbaine, aux potentiels fiscaux équivalents, sont bien souvent exonérés du dispositif contributeur, notamment par le jeu du critère du logement social. J'émet donc à nouveau le souhait de voir intégrer l'ensemble des critères de charges. Dois-je rappeler qu'un petit département de 350 000 habitants comme la Savoie, pour la seule viabilité hivernale, pour le déneigement, règle une facture annuelle de 25 millions ? Ne s'agit-il pas là d'une charge qui, tout autant qu'une autre, mérite d'être prise en considération, de même que l'existence de 1 000 kilomètres de voirie à plus de 1 000 mètres d'altitude et de 800 ponts et tunnels ?

Je souhaite donc, monsieur le ministre, que l'on puisse travailler à l'avenir sur la base d'une plus juste appréciation du rapport entre richesses-potential fiscal et charges des départements.

J'en viens enfin à la dotation touristique. Nous avons été nombreux à nous opposer à la cristallisation de cette dotation qui avait ses propres mécanismes péréquateurs et qui correspond à une juste compensation des charges annuelles supplémentaires liées à l'accueil de populations temporaires.

Le rapport d'étape de la DGCL a mis en évidence, dans sa page 19, les injustices supportées par certaines communes. Sans revenir sur ce qu'a dit Patrick Ollier, je ne citerai qu'un exemple, qui se trouve être dans ma circonscription. Une de mes communes attendait cette dotation touristique ; or, aujourd'hui, elle ne la touche pas ou seulement dans une moindre mesure. Aussi ne peut-elle plus faire face au remboursement de ses emprunts, lesquels sont donc pris en charge par la collectivité départementale qui avait accordé sa garantie. Voilà l'aberration à laquelle conduit une mesure sans doute prise un peu rapidement et que nous nous proposons de modifier par l'amendement que défendra tout à l'heure Patrick Ollier.

Il est important, monsieur le ministre, en particulier, si la question du rapport DSR-DSU et du rapport à la dotation forfaitaire devait rester en l'état, que le Gouvernement accepte de réexaminer le problème de la dotation touristique. Le secteur du tourisme est aujourd'hui le seul à créer encore des emplois. Voilà un secteur qui remplit

aux missions d'aménagement du territoire, notamment dans l'espace rural et dans les zones de montagne, qui conforte notre balance touristique et qui maintient la part de notre pays dans un marché où justement nous plafonnons et où nous commençons à être concurrencés. Je souhaiterais vraiment une évolution sur ce sujet.

De même, monsieur le ministre, je sollicite votre accord sur un dernier amendement que nous déposerons et qui, conformément à ce qu'indique la septième partie du rapport de la DGCL, rapport d'étape prévu dans la loi de 1993, a trait aux charges et contraintes supportées par des communes qui, au nom de la protection de l'environnement et de l'intérêt national, ont gelé des parties importantes de leur territoire dans des parcs nationaux ou des réserves naturelles. Là aussi, je souhaite que l'on intègre dans les mécanismes de répartition de la DSR ces critères parfaitement justifiés.

M. Patrick Ollier. Très bien !

M. Michel Bouvard. ... Nous éviterions ainsi un sentiment de révolte parmi la population de ces communes qui, conscientes d'avoir répondu à l'intérêt de la nation, n'en voient que peu de retour.

Je suis conscient des difficultés à assurer une plus grande justice, un meilleur équilibre entre la répartition de ces concours, tant la situation des collectivités locales a elle aussi été affectée, mes chers collègues du groupe socialiste et du groupe communiste, par la crise durable que notre pays traverse depuis plusieurs années, et par l'affaiblissement des recettes de l'Etat.

C'est la raison pour laquelle j'apporterai mon soutien à ce texte. Mais, monsieur le ministre, j'espère une fois encore que la solidarité nationale, nécessaire aux banlieues et les zones urbaines, s'applique davantage aux zones rurales, même si on les voit moins à la télévision. Certes, lorsqu'un village de montagne meurt et disparaît, on n'en fait pas un reportage sur les chaînes publiques ou privées ; mais le drame est tout aussi important pour la Nation. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. Patrick Ollier. Très bien !

Mme le président. Mon Dieu, que la montagne est belle, mon cher collègue ! Mais vous en avez longuement abusé, il me semble ! *(Sourires.)*

M. Michel Bouvard. Mais je vous remercie, madame le président !

Mme le président. La parole est à M. Jean-Jacques Delmas.

M. Jean-Jacques Delmas. Vous nous présentez, monsieur le ministre, un projet de loi tendant à réformer la loi du 31 décembre 1993 en modifiant les règles de progression de la dotation forfaitaire de la DGF et en réformant les mécanismes de la dotation de solidarité urbaine et du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France.

Si, sur le troisième point, je n'ai pas de remarque particulière, en revanche, monsieur le ministre, j'en aurai sur les deux premiers et je vous poserais préalablement deux questions : pourquoi réformer une loi qui a seulement deux années d'existence et qui n'a pas, et de loin, atteint son plein objectif ? Pourquoi le faire tout à la fois si précipitamment et si tardivement ? Cela aurait dû être examiné avant le 31 décembre 1995, dans la mesure où les communes attendent ce texte pour voter leur budget.

En effet, la loi du 31 décembre 1993 prévoyait un rééquilibrage de la DGF au profit des communes rurales et urbaines défavorisées en créant une dotation forfaitaire et une dotation de solidarité.

L'objectif premier était de renforcer la péréquation sur une durée suffisamment longue pour que celle-ci ait une véritable portée. Je rappelle qu'en 1996, elle n'aurait représenté que 5 p. 100 de la masse totale.

Le second objectif était d'établir une équitable répartition de cette DGF de solidarité entre les communes urbaines et rurales défavorisées : 666 communes urbaines d'un côté, 33 000 communes rurales de l'autre, 23 millions d'habitants pour la DSU, 30 millions pour la DSR.

Le projet de loi que vous nous proposez, monsieur le ministre, modifie globalement ces deux objectifs, car il conduit à un abandon partiel de l'objectif de solidarité, il propose d'accentuer l'effort en faveur des villes en difficulté en contractant l'enveloppe de solidarité rurale et il accroît à nouveau les écarts entre les différentes strates.

On prévoyait une progression de la DSU de 1 420 millions à 2 029 millions de francs, et de la DSR de 1 300 millions à 1 949 millions de francs, alors que votre projet de loi, avant d'être modifié par le Sénat, faisait progresser la DSU de 59 p. 100 et la DSR de 12 p. 100, tout en prélevant au passage, pour la dotation forfaitaire, une somme de 140 millions de francs.

Vous comprendrez, monsieur le ministre, que cela ne puisse être accepté : en fait, les seules communes bénéficiaires seront celles qui ne percevaient pas la dotation de solidarité, et ce sont, pour la plupart, des grandes villes.

La boucle est bouclée. Il s'agit là, me semble-t-il, d'une péréquation de solidarité à l'envers. Je ne suis sans doute pas loin de la vérité en pensant que, dans un premier temps, vous avez voulu réévaluer la dotation forfaitaire à la demande des maires des grandes villes, et comme vous ne pouviez décemment pas toucher à la dotation de solidarité urbaine dans le cadre du pacte de relance pour la ville, c'est la dotation de solidarité rurale qui en fait les frais.

Il serait souhaitable, monsieur le ministre, que le Gouvernement accepte de retirer les deux premiers articles de ce projet de loi et maintienne ainsi les dispositions de la loi de décembre 1993.

Sur les autres articles, comme celui qui modifie les critères de répartition de la DSU, la création d'un critère de majoration devant profiter aux communes les plus défavorisées et la priorité étant donnée au critère fondé sur le nombre des bénéficiaires d'une aide personnelle plutôt qu'à celui de la proportion de logement social, je n'ai pas d'observations particulières à faire, si ce n'est que diminuer l'impact de l'insuffisance de potentiel fiscal de 50 à 45 p. 100 va à l'encontre de la dotation de solidarité qui doit bénéficier aux communes les plus pauvres, le critère de potentiel fiscal en étant l'élément essentiel.

Enfin, la modification des critères exonérant les départements contributifs à la DGF de solidarité entre les départements me semble comporter trop d'aléas – en particulier dans l'amendement du Sénat – pour qu'elle soit votée en l'état, car elle risque d'exonérer certains départements qui participaient à la péréquation. Soit cette participation serait reportée sur d'autres départements, soit c'est la dotation de solidarité aux départements pauvres qui serait diminuée, et cela ne peut être accepté.

Avant moi, Patrick Ollier et Michel Bouvard ont insisté sur ces points, comme ils vous ont fait part de la nécessaire modification de la dotation touristique, qui est,

en fait, une dotation de compensation pour surcharge saisonnière annuelle, et je suis totalement solidaire de leur démarche.

M. Patrick Ollier. Merci, monsieur Delmas !

M. Jean-Jacques Delmas. Monsieur le ministre, ne réformons pas une loi avant qu'elle n'ait atteint ses objectifs et, au nom de la solidarité urbaine que nous approuvons, ne pénalisons pas la solidarité rurale, qui est tout aussi nécessaire.

Monsieur le ministre, c'est vrai que la situation est beaucoup plus explosive dans les banlieues que dans les campagnes. Mais si l'on crie quand on a mal, on ne crie pas quand on agonise ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Michel Bouvard et M. Patrick Ollier. Très bien !

Mme le président. La parole est à M. Jean-Jacques Weber.

M. Jean-Jacques Weber. Je voudrais, monsieur le ministre, pour la forme autant que pour le fond, commencer par une critique sur votre projet de loi, présenté comme de nature à réformer des mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales sur des fonds de concours de l'Etat.

Il s'agit de mécanismes de solidarité, certes, et d'une réforme qui me semble intéressante ; mais de fonds de concours, certainement pas, puisqu'on parle ici – mon collègue Cazin d'Honinchtun le rappelait implicitement – de fonds qui n'appartiennent pas à l'Etat, même s'il les gère, mais bien aux collectivités, s'agissant du produit des anciennes taxes locales. Je ne voulais pas laisser passer l'occasion de le dire !

Il est question ici des 3,54 milliards de francs qui est la part restante des 85,9 milliards de la DGF revenant aux communes lorsqu'ont été déduites la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement, somme abondée ensuite par les reversements de l'Île-de-France et les 80 millions de contributions des départements. Le débat tourne donc aujourd'hui autour des 3,82 milliards de francs qui constituent la DSU et la DSR.

La répartition entre la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale est un premier sujet sensible. Je veux plaider ici contre la répartition à 55-45 que vous proposez et contre celle du Sénat, encore moins acceptable à mes yeux, de 57-43. Je souhaite le retour à la parité et j'ai d'ailleurs déposé un amendement dans ce sens, ...

M. Jean-Jacques Delmas. Très bien !

M. Jean-Jacques Weber. ... étant entendu que je ne m'oppose pas – même si ce n'est pas de gaieté de cœur – au prélèvement, au profit de la seule DSU, des 140 millions de la dotation forfaitaire, qui pénalise d'autant les communes écartées de la DSU et constitue déjà, à mon avis, un effort sensible.

Je formulerai une autre remarque sur un sujet qui m'interpelle fortement, vous le savez, et que vos services ont étudié, ce dont je les remercie. Il s'agit de la détermination de l'indice synthétique de ressources et de charges qui appréciera l'éligibilité des communes à la dotation de solidarité urbaine.

Je me félicite que le Sénat ait obtenu, par un amendement très judicieux, l'intégration dans le système de calcul, des logements sociaux appartenant aux Houillères et

aux Charbonnages de France. Je ne suis pas sûr qu'il ne faille pas prendre pareillement en compte les communes du bassin potassique alsacien comptant des cités minières fortement concentrées, selon l'expression que vous avez utilisée à cette tribune, monsieur le ministre. Ainsi les villes de Wittenheim, Kingersheim, Wittelsheim dans le Haut-Rhin comptent respectivement des cités de 1 200 logements dont 655 appartiennent toujours aux mines de potasse, 200 dont 100 appartiennent aux mines, 1 700 dont 826 appartiennent aux mines. Dans l'ensemble du bassin minier alsacien, les Mines de potasse d'Alsace possèdent toujours près de 2 600 logements, dont près de 600 dans la seule ville de Mulhouse. Il me serait agréable que des calculs incluant ces cités soient faits pour bien mesurer l'impact de leur intégration ou de leur non-intégration sur le mode de détermination des critères.

Je dois vous avouer que j'ai longtemps douté de la pertinence du choix des critères que vous retenez pour le recensement des logements sociaux. Je m'y rallie bien volontiers si l'on veut bien considérer que les ayants droit du régime minier sortent de la comptabilisation des bénéficiaires des aides aux logements. En effet, aux termes de leur statut, les mineurs bénéficient de la gratuité de leur logement et ne sont donc pas forcément connus des caisses d'allocations familiales.

Cela dit, je suis un peu perplexe devant la notion nouvelle qui apparaît à propos de la DSU, celle des « personnes abritées ». Mesurez-vous bien les abus auxquels elle pourrait conduire ? Au surplus, elle légitime en quelque sorte – et cela me semble un précédent dangereux – les suroccupations de logements.

Quant à la contribution des départements, je la trouve toujours très injuste. Elle coûte plus de 24 millions de francs à mon département, ce qui représente trois points de fiscalité, alors même que les besoins de l'aide sociale continuent de croître de plus de 7 p. 100 par an, et qu'ils représentent à présent plus de 50 p. 100 de son budget de fonctionnement.

On ne peut pas continuer à donner ici et là en même temps. Je pense que la solidarité la plus convenable, la plus normale est celle que l'Etat lui-même doit administrer et gérer. C'est son rôle, pas celui des départements.

Telles sont, monsieur le ministre, les quelques observations que je voulais faire ce matin sur votre projet de loi. Je vous remercie d'y avoir prêté attention. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je répondrai en premier lieu, sur quelques points traités par M. le rapporteur qui a fort opportunément rappelé la nature de la DGF, laquelle est un prélèvement sur recettes. A cet égard, je me permets d'abonder dans le sens des députés qui ont tenu à le rappeler au Gouvernement, qui en convient ; comme vous, je me souviens de mes cours de finances publiques ! (*Sourires.*)

La réforme proposée ne bouleverse pas l'architecture de la DGF, je le reconnais. Nous avons simplement souhaité saisir l'occasion exceptionnelle d'une progression confortable de cette dotation pour améliorer la péréquation et les conditions d'attribution des dotations individuelles de la DSU en utilisant cette masse.

Comme vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur, la présente réforme tend à opérer un équilibre entre le traitement des difficultés des zones urbaines tout en assurant le maintien de la politique d'aménagement du territoire. J'ai déjà indiqué, en réponse à M. Bonrepaux, en quoi consiste la politique de l'Etat en matière de dotations au bénéfice de l'espace rural qui, cela mérite d'être rappelé, ne se limite pas au seul projet discuté aujourd'hui.

Quant à vos suggestions de réflexion, je suis prêt à les accompagner et à rencontrer les élus concernés pour voir comment les mener avec eux et, bien sûr, avec le comité des finances locales.

M. Derosier m'a clairement affirmé que mon texte ne servait à rien.

M. Bernard Derosier. C'est vrai !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Qu'il m'impose une forme d'humilité ne présente guère, en soi, d'inconvénient majeur. Mais je me demande si son propos est compatible avec celui de M. Bonrepaux qui, lui, nous a expliqué à quel point le projet lui paraissait dangereux !

M. Bernard Derosier. Ce n'est pas contradictoire !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Cela étant, et pour redevenir tout à fait sérieux, le présent projet ne saurait se réduire à cette seule réflexion. Si vous ne le saviez, monsieur Derosier, les élus du Pas-de-Calais vous le rappelleraient sans doute, la répartition qu'il opère est plus équitable que précédemment. Ainsi, s'agissant des communes qui ont le plus de charges et comportent le plus de quartiers difficiles, dans votre département, on passerait de 100 francs environ par habitant à 300 francs. C'est dire que le texte devrait servir à quelque chose, en tout cas dans le Pas-de-Calais !

Plus fondamentalement, il améliore le dispositif issu des textes de 1991 dont, c'est vrai, il ne change ni l'esprit ni la finalité, mais ce n'était pas le but, en tout cas pour nous. Le nécessaire principe de solidarité me paraît devoir être maintenu, et tel est bien l'esprit du texte.

Vous avez également évoqué, monsieur le député, et M. Fréville, après vous, le problème des valeurs cadastrales, sujet difficile sur lequel je suis en relation avec mon collègue M. Arthuis, qui a lui-même eu l'occasion, à plusieurs reprises d'en parler soit au Sénat soit à l'Assemblée. Ma position personnelle est qu'il faut avancer dans la voie de la réforme. Il faut donc qu'un texte vous soit proposé, conformément aux engagements pris dans le passé. Nous avons simplement à trouver les conditions précises de mise en œuvre d'une telle réforme, qui exige un étalement suffisant dans le temps afin d'éviter les grands inconvénients dont M. Fréville se faisait l'écho. Il n'en reste pas moins que, comme vous, je pense qu'il convient d'ores et déjà de la mettre en œuvre.

Monsieur Hage, vous avez souligné à juste titre la difficulté de concilier toutes les priorités, celles de la ville et de la campagne, celles de Paris et de la province. Surtout, il ne faut pas les opposer, et telle est bien la volonté de ce texte.

Quant à M. Copé, tout en décrivant la réalité des quartiers, il a détaillé le contenu de la politique qui doit être menée dans nos villes et souligné l'inflexion récente qui lui a été donnée, à savoir sortir du seul traitement social des quartiers difficiles et adopter une stratégie à caractère économique et d'urbanisme. Il a raison. Même

s'il n'est pas l'équation universelle qui permettra, d'un coup de baguette magique, de mettre en œuvre une telle politique de la ville, le projet de loi en discussion en est un élément important et utile.

M. Copé m'a également interrogé, d'une manière plus générale, sur la philosophie même des concours de l'État, et de la politique de la ville. Le texte montre, certes, comment utiliser une dotation pour soutenir une politique. Il ne faut pas pour autant superposer les deux démarches. La politique des dotations doit être la plus large et la plus stable possible pour être de nature à répondre aux besoins généraux des collectivités territoriales, tandis que les politiques sectorielles de l'État doivent, pour l'essentiel, trouver d'une manière différente les moyens de leur mise en œuvre.

S'agissant du fonds de la région Ile-de-France, M. Copé a exposé par avance les motifs d'un amendement qu'il a déposé avec entre autres M. Bedier. Je serai bien entendu attentif à son contenu, et quand il viendra en discussion je vous dirai ce que je pense de son intérêt et des risques qu'il peut présenter. L'Assemblée pourra en débattre et je serai, pour ma part, sensible aux arguments qui me seront présentés. Je souhaite que nous aboutissions sur ce point à des éléments positifs.

Oui, monsieur Delattre, le contexte dans lequel se situe notre débat est difficile, mais il importait que la solidarité s'exprime et qu'elle se renforce. S'agissant des préoccupations que vous avez exprimées sur les effets de transfert des charges rampantes, je rappelle que le Premier ministre a signé, en décembre dernier, une instruction demandant à tous les ministres de procéder à une étude d'impact sur les conséquences des textes législatifs ou réglementaires qu'ils proposent, en particulier dans ce domaine. Vous savez que la commission consultative d'évaluation des charges a été réactivée en 1994, alors qu'elle ne s'était plus réunie depuis 1989 – ces dates ne sont peut-être pas le fruit du hasard. Et je suis sur le point de lui transmettre, pour sa prochaine séance, un rapport sur l'évolution des charges et des compensations depuis les transferts effectifs de compétences.

M. Francis Delattre et M. Jean-Jacques Weber. Très bien !

M. Michel Bouvard. C'est une excellente nouvelle ! On l'attendait depuis longtemps !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. C'est un très gros travail qui devrait nourrir la réflexion de la commission.

Avant de parler des aspects techniques du texte, M. Dray a souhaité examiner les réalités de la politique de la ville. Nous sommes un certain nombre ici à exercer des responsabilités d'élu local. Aussi les connaissons-nous et savons-nous les interpréter.

M. Michel Bouvard. Très bien !

M. Julien Dray. Mais vous n'en tirez pas les conséquences !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. J'ajoute que le texte que je vous propose va dans le sens de ce que je crois bon, à savoir que l'essentiel des décisions doit être pris en fonction du terrain après un travail de concertation avec les élus et les professionnels. Et le mieux est de procéder par dotations et par aides, globalisées et affectées localement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Je suis d'accord avec vous, monsieur Dray, sur le fait que la politique de la ville doit se gérer au plus près...

M. Julien Dray. Mais quand on est au plus près, on nous déshabille !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. ... et le projet est cohérent avec cette orientation.

M. Patrick Ollier. Voilà une politique réaliste et non sélective comme auparavant !

M. Julien Dray. On peut en mesurer les vertus à ses conséquences !

Mme le président. Monsieur Dray, s'il vous plaît !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. La qualité des interventions ne se mesure pas à la manière d'interrompre les autres, monsieur Dray !

M. Pierre Bernard. Oui, mais il fait de la dialectique trotskyste !

M. Julien Dray. Elle est sûrement plus intéressante que la vôtre !

M. Francis Delattre. Mais elle est dangereuse !

Mme le président. Monsieur Dray, seul, M. le ministre a la parole.

M. Julien Dray. On me met en cause, je ne peux pas l'accepter !

Mme le président. Poursuivez, monsieur le ministre.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je vais répondre à M. Ollier, puisque M. Dray ne souhaite pas m'écouter.

M. Julien Dray. Vous ne répondez pas aux questions que je vous ai posées !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Vous m'avez interrompu.

M. Julien Dray. C'est vous qui m'avez interrompu. (*Rires.*)

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Ne renversez pas la charge de la preuve, tout de même !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. J'en reste pantois ! Il fallait oser !

M. Jacques Limouzy. C'était le quart d'heure colonial !

M. Julien Dray. En tout cas, pour le moment, c'est moi le colonisé !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Vous abaissez terriblement le niveau des débats, monsieur Dray.

M. Julien Dray. On vous a posé des questions techniques, et vous ne voulez pas y répondre !

M. Patrick Ollier. Mais vous passez votre temps à interrompre le ministre !

Mme le président. Poursuivez, monsieur le ministre, M. Dray aura tout loisir d'intervenir ! (*Sourires.*)

M. Julien Dray. Les gens qui vivent dans les cités ne baignent pas dans le luxe !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Des cités, il y en a partout, pas que chez vous, monsieur Dray.

M. Julien Dray. Pour l'instant, ce sont les miennes qui sont pénalisées, voilà ce qui restera de votre projet !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Si vous aviez participé à la concertation qui a précédé l'élaboration du texte...

M. Julien Dray. Je vous ai laissé tranquille !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation... vous en connaissiez mieux le contenu.

M. Julien Dray. Vous m'aviez dit que vous trouveriez une solution, voilà la vérité !

Mme le président. Monsieur Dray, vous aurez l'occasion de vous exprimer cet après-midi pendant la discussion des amendements.

M. Julien Dray. Elle va durer longtemps !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Monsieur Ollier, le dispositif de 1993 n'est pas remis en cause. Il s'agit seulement de conforter un certain nombre d'éléments, de profiter de l'aubaine de l'augmentation des masses de 1996 pour renforcer les moyens de la politique de la ville, – plusieurs d'entre vous l'ont souligné.

Pour examiner l'équilibre ville-campagne, je vous conseille de prendre en compte l'ensemble des dispositifs de dotation et d'aide qui vont en direction du monde rural. Ils ont fortement augmenté au cours de ces années.

La loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire prévoit qu'un rapport établisse les écarts de richesse pondérés par les charges entre toutes les collectivités et mesurés au niveau régional. Le Gouvernement a mené les études préalables que vous souhaitiez. Une étude sur l'indicateur synthétique de charges est achevée pour les communes. Elle est plus difficile à réaliser pour les départements. Les résultats feront bientôt l'objet d'un rapport...

M. Patrick Ollier. Très bien !

M. le ministre de la fonction publique de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. ... et l'on pourra vérifier si les écarts sont compris ou non dans la fourchette 80-120.

Quand au partage de la DDR, 75 p. 100 pour les groupements, 25 p. 100 pour les communes, il s'inscrit dans le débat sur l'effort en direction du monde rural. Je suis ouvert à toute évolution. Je souhaite seulement que l'on examine bien les effets d'une modification de ce rapport sur les bourgs-centres comme sur les groupements. Un document a déjà été établi. Je vous le communiquerai afin que nous puissions en discuter ensemble.

M. Patrick Ollier. Je vous en remercie, monsieur le ministre.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Vous avez évoqué, ainsi que M. Bouvard, le problème des dotations touristiques. Comme nous l'avons déjà rappelé à plusieurs reprises, elles ont été consolidées dans la dotation forfaitaire, pour un montant de 1,1 milliard de francs. Il reste des problèmes à régler et nous aurons besoin d'un peu de temps pour examiner certaines de vos suggestions.

Sur un point précis, cependant, qui me paraît suffisamment clair, la correction de l'abattement des obligations qu'on subi un certain nombre de communes entrées pour la première fois dans le dispositif en 1993, je pense que nous pourrions trancher aujourd'hui et considérer votre amendement de manière positive au cours du débat de cet après-midi.

M. Patrick Ollier et M. Michel Bouvard. Très bien !

M. Julien Dray. Ce n'est pas un ministre de la République, c'est un ministre partisan !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Monsieur Fréville, je vous remercie pour votre intervention sur l'économie générale de la réforme et l'analyse que vous en avez faite. J'y ai été sensible, compte tenu de votre compétence sur ces sujets.

Vous avez évoqué des points très précis et techniques sur la répartition de la DGF dans les départements, et notamment le critère de l'impôt-ménage. Il apparaît effectivement dans le rapport-bilan de la réforme que ce critère a vieilli et peut avoir des effets anti-péréquateurs. De la même façon, les critères de charge ne correspondent plus tout à fait aux compétences de fait des départements, en particulier dans le domaine social. J'en conclus pour ma part que la réflexion ouverte par le rapport devrait déboucher sur des modifications législatives, mais je vous demande un peu de temps. Il ne faut pas se précipiter. Ce sont des questions terriblement complexes dont il faut bien mesurer les effets secondaires éventuels.

Monsieur Dell'Agnola, vous avez évoqué le contexte général des finances locales et proposé de supprimer le décalage du versement du FCTVA. Cela allégerait effectivement la trésorerie des collectivités, mais on se heurte à deux difficultés redoutables. D'abord le coût budgétaire, même si c'est en trésorerie, de l'ordre de 22 milliards. Ce montant me paraît très élevé. Ensuite, c'est un point plus technique mais qui pourrait se révéler tout aussi redoutable pour les communes – la nécessité de vérifier l'éligibilité au FCTVA.

Objectivement, quand l'examen est fait de façon rigoureuse, il y a parfois des différences entre ce que les services municipaux proposent et ce que les services de la préfecture acceptent, nous le savons tous. Je pense en particulier à certaines dépenses d'entretien courant sur les voiries. (*Sourires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*) Comme la vérification se fait sur le compte administratif, on risque d'être obligé de reprendre des crédits à certaines communes pour en redonner à d'autres. Le décalage de deux ans est donc raisonnable, même s'il a un côté frustrant pour les communes qui font un véritable effort d'investissement.

Monsieur Delmas, vous m'avez demandé pourquoi on présentait ce texte. Il s'agit d'abord de renforcer la solidarité, et, selon nos estimations, le nouveau dispositif permettra à de nombreuses communes qui ont de vraies difficultés de quartiers de bénéficier d'augmentations doublant leurs crédits, voire davantage. Par ailleurs, nous voulons profiter de l'augmentation prévue en 1996 car une réforme sur une répartition ne peut se faire d'une manière acceptable que lorsque la masse globale augmente sensiblement.

Quant à l'aspect rural, très franchement, on ne peut pas considérer que le Gouvernement mène une politique défavorable au monde rural lorsque l'on constate que la DSR, qui n'est qu'un des éléments en direction du monde rural, augmentera « seulement » de 20 p. 100 sur une seule année.

Monsieur Weber, vous avez évoqué la question des mines, et nous en reparlerons sans doute cet après-midi. Encore une fois, l'objectif n'est pas de faire un dénombrement exhaustif des logements sociaux, mais de classer de façon pertinente, par ordre de difficulté décroissante, les communes concernées par la DSU. C'est d'ailleurs dans ce cadre que nous avons agi pour les mines de charbon. A cet égard, il me semble que les deux réalités minières n'ont pas du tout les mêmes conséquences sur les charges communales.

Telles sont les réponses que je souhaitais apporter aux différents intervenants, et je vous remercie de vos suggestions. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Motion de renvoi en commission

Mme le président. J'ai reçu de M. Laurent Fabius et les membres du groupe socialiste une motion de renvoi en commission, déposée en application de l'article 91, alinéa 6, du règlement.

La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. La discussion générale est close, et nous avons pu, les uns et les autres, exprimer les arguments nous amenant à soutenir ce texte ou, à l'inverse, à le critiquer.

Monsieur le ministre, utilisant une forme de dialectique – je ne sais si elle était marxiste, léniniste, trotskiste ou judéo-chrétienne – vous avez essayé de démontrer qu'il y avait une divergence d'appréciation entre mon collègue Augustin Bonrepaux et moi-même. Dans la motion préalable qu'il a défendue, il s'est employé à démontrer combien le texte que vous proposez est dangereux pour les finances des collectivités territoriales, mais ce n'est en rien contradictoire avec ce que j'ai moi-même démontré, à savoir qu'il ne sert à rien.

Il aurait mieux valu présenter les légères modifications que vous nous proposez dans le cadre de la loi de finances – mais vous n'étiez pas prêt, il n'y avait pas eu l'effet d'annonce de Marseille, où la sardine a bouché le port une fois de plus –, ou dans les DDOEF que nous avons examinées hier et avant-hier.

Vous n'avez en rien contesté les chiffres que j'ai donnés tout à l'heure, à savoir que, selon les cas de figures, c'est entre 35 et 205 millions de francs que nous allons faire passer d'une partie de la DGF dans l'autre, de la dotation de solidarité rurale dans la dotation de solidarité urbaine.

Par ce dispositif, vous prétendez donner davantage de moyens aux communes urbaines pour résoudre les vrais problèmes qui se posent et qui ne sont pas nés avec le gouvernement Juppé, ni avec le gouvernement Balladur, ni au moment où les gouvernements étaient animés par des premiers ministres socialistes. C'est beaucoup plus profond puisque le problème remonte à la fin des années soixante-dix, période où est apparu le phénomène des banlieues en difficulté, conséquence d'une crise économique internationale.

Pour résoudre les problèmes, vous nous proposez donc des « mesurètes », dont certaines, comme l'a démontré mon collègue Julien Dray, auront même pour conséquence de semer la zizanie entre les communes. Les maires vont se déchirer dans un même département, certains étant couverts par le dispositif et pas les autres. Ce

n'est pas acceptable. Il s'agit donc de modifications « à la marge », selon la formule utilisée par notre rapporteur en commission des lois, et cette marge est toute petite.

J'ai écouté mes collègues de la majorité qui se sont exprimés. Beaucoup ont dit leur insatisfaction. M. Fréville nous a rappelé les propositions qu'il formulait il y a deux ans et qui ne sont pas encore retenues, ou à peine. M. Delmas s'est demandé pourquoi, après une modification en 1993, il fallait dès aujourd'hui apporter une autre modification, et cela de façon précipitée. Si j'ai bien compris son intervention, l'UDF demande le retrait des articles 1^{er} et 2. (*Protestations sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Patrick Ollier. Vous n'avez rien compris !

M. Bernard Derosier. Quant à M. Weber, lui, il est contre aussi bien ce qui vient du Sénat que ce que vous proposez dans le texte initial et il est pour un retour à une répartition entre la DSR et la DSU sur la base de 50-50. En cela, il a raison. A partir du moment où les populations concernées sont à peu près équivalentes, pourquoi avoir l'air, avec des pourcentages de 57-43 ou 55-45, d'avantager l'un pour défavoriser l'autre ?

Monsieur le ministre, trouvons ailleurs les moyens d'une politique que vous prétendez mettre en œuvre, celle d'une solidarité urbaine, celle d'une politique en direction des villes.

Vous avez esquissé une réponse sur la taxe de 0,4 p. 100 consacrée à la réforme des bases locatives, sur ce 1,8 milliard que l'Etat se met dans la poche au détriment des collectivités territoriales. Permettez à la commission de réexaminer votre texte et de vous proposer, sous forme d'amendements, des financements.

Le projet semble concerner plutôt la dotation de solidarité urbaine, mais les intervenants se sont davantage exprimés sur la dotation de solidarité rurale. C'est donc un texte qui ne sert à rien.

D'ailleurs, il y a encore du travail à faire en commission. Le président Limouzy va nous réunir, car nous avons à examiner au moins une quarantaine d'amendements dans le cadre de l'article 88 de notre règlement. Nous n'avons pas eu le temps ce matin alors que nous étions convoqués à huit heures trente ! Nous travaillons dans de très mauvaises conditions et il serait sage que, cet après-midi, la commission des lois réexamine le texte, que nous revenions en séance la semaine prochaine avec des propositions vous permettant d'appliquer la politique que vous souhaitez.

Mme le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Je comprends assez mal l'opposition manifestée par le groupe socialiste et par son porte-parole, Bernard Derosier, à cette réforme (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Je rappelle que la dotation de solidarité urbaine a été instituée en 1991...

M. Bernard Derosier. Un texte que vous n'avez pas voté !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. ... pour remédier aux problèmes de rupture sociale dans les villes. Or ce projet augmente justement les moyens consacrés aux villes à problèmes, en essayant de coller au plus près à la réalité du terrain, en essayant de mesurer non seulement leur richesse relative mais aussi leurs charges. C'est un exercice très difficile.

M. Bernard Derosier. Il faut retourner en commission !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Je comprends mal, dans ces conditions, cette hostilité systématique sur le fond alors que vos collègues du Sénat, qui sont en partie les auteurs du texte, d'ailleurs,...

M. Bernard Derosier. On s'en moque, de ce qu'ils ont fait !

M. Julien Dray. Nous sommes des hommes libres !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. ... l'ont approuvé...

M. Bernard Derosier. Ils ne l'ont pas approuvé !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. ... ou, du moins n'ont pas voté contre.

Par ailleurs, monsieur Derosier, vous nous avez expliqué que cette réforme aurait pu être opportunément faite dans le cadre des DDOEF ou de la loi de finances. Vous me permettez d'apporter un argument de nature technique. La loi sur la DGF, qui vise la répartition de la DGF, est d'une nature tout à fait différente des lois de finances, qui prévoient son montant. Il est donc tout à fait nécessaire, si l'on veut modifier la répartition de la DGF, d'examiner ce texte.

Quant à la fin de votre argumentation, elle a détruit son début. Vous nous demandez un renvoi en commission ? Soit, vous allez avoir satisfaction puisque la majorité des amendements vont être maintenant examinés en commission. Nous allons en commission, mais au titre de l'article 88.

M. Julien Dray. Comme quoi le travail est mal fait !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Je suis contre le renvoi du texte en commission.

Mme le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix la motion de renvoi en commission.

(La motion de renvoi en commission n'est pas adoptée.)

M. Bernard Derosier. Dégonflés !

Mme le président. La parole est à M. le vice-président de la commission.

M. Jacques Limouzy, vice-président de la commission. Je voudrais simplement demander aux membres de la commission des lois de se réunir immédiatement dans les bureaux de la commission afin d'examiner les amendements en application de l'article 88 du règlement.

Ainsi aurez-vous satisfaction, monsieur Derosier... tout au moins dans les apparences ! Vous vouliez revenir en commission ? Nous y allons.

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

2

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, n° 2560, portant diverses dispositions relatives aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales :

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 2586).

La séance est levée.

(La séance est levée à treize heures.)

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

JEAN PINCHOT