

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993-1994

(22^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du lundi 11 juillet 1994



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. **Modification de l'ordre du jour** (p. 4648).
2. **Organisation du temps de travail dans la fonction publique.** - Transmission et discussion du texte de la commission mixte paritaire: (p. 4648).

M. Francis Delattre, rapporteur de la commission mixte paritaire.

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 4649)

MM. Michel Mercier,
Augustin Bonrepaux.

Clôture de la discussion générale.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 4649)

Adoption de l'ensemble du projet de loi, compte tenu du texte de la commission mixte paritaire.

Suspension et reprise de la séance (p. 4652)

3. **Développement du territoire.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 4653).

DISCUSSION DES ARTICLES (*suite*) (p. 4653)

Avant l'article 20 (p. 4653)

Amendements n° 973 de la commission spéciale, 718 de M. Giscard d'Estaing, 775 corrigé de M. Balligand, 444 corrigé de M. Albertini et 989 du Gouvernement: MM. Patrick Ollier, rapporteur de la commission spéciale; Charles Millon, président de la commission spéciale; Augustin Bonrepaux, Hervé Mariton, Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. - Retrait de l'amendement n° 973; le sous-amendement n° 1043 n'a plus d'objet.

M. le président de la commission spéciale. - Retrait de l'amendement n° 718.

MM. Augustin Bonrepaux, le ministre d'Etat. - Retrait de l'amendement n° 775 corrigé; le sous-amendement n° 1019 n'a plus d'objet.

M. Hervé Mariton. - Retrait de l'amendement n° 444 corrigé.

M. le rapporteur. - Adoption de l'amendement n° 989 rectifié.

Amendement n° 556 de M. Doussat: MM. le président de la commission spéciale, le ministre d'Etat, le rapporteur. - Retrait.

Amendement n° 761 de M. Van Haecke: MM. Arnaud Cazin d'Honinchtun; le rapporteur, le ministre d'Etat, Adrien Zeller. - Retrait.

Article 20 (p. 4658)

MM. Hervé Mariton, Pierre Micaut, Jean-Jacques Delmas, Augustin Bonrepaux, Francis Delattre.

Amendement n° 289 rectifié de la commission, avec les sous-amendements n° 1018 de M. Saumade, 1045 de M. Grandpierre et 1017 de M. Saumade: MM. le rap-

porteur, le ministre d'Etat, Jean-Louis Idiart, Michel Grandpierre, Alain Marsaud, Adrien Zeller, Augustin Bonrepaux. - Rejet des sous-amendements.

MM. le ministre d'Etat, le rapporteur. - Adoption de l'amendement n° 289, deuxième rectification, qui devient l'article 20.

Les amendements n° 161, 773, 774 et 624 n'ont plus d'objet.

Après l'article 20 (p. 4662)

Amendement n° 776 de M. Balligand: MM. Augustin Bonrepaux, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Rejet.

Amendement n° 162 de M. Auchedé: MM. Rémy Auchedé, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Rejet.

Article 21 (p. 4663)

MM. Marc Laffineur, Augustin Bonrepaux, Alain Rodet.

Amendements de suppression n° 290 de la commission, 70 de M. Mercier et 793 de M. Bonrepaux: MM. Arnaud Cazin d'Honinchtun, le vice-président de la commission spéciale, Michel Mercier, Augustin Bonrepaux, le ministre d'Etat; Gilles Carrez, le président, le président de la commission spéciale. - Retrait de l'amendement n° 793.

MM. Daniel Pennec, Arsène Lux, Marc Laffineur, le président de la commission spéciale, le rapporteur, le vice-président de la commission spéciale, Augustin Bonrepaux. - Rejet des amendements n° 290 et 70.

Amendement n° 1046 du Gouvernement, avec le sous-amendement n° 1047 de M. Laffineur: MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Rejet du sous-amendement; adoption de l'amendement, qui devient l'article 21.

Les amendements n° 489, 794, 371, 795, 572 et 488 n'ont plus d'objet.

Après l'article 21 (p. 4669)

Amendement n° 195 de M. Sauvadet: M. Germain Gengenwin. - Retrait.

Amendements identiques n° 291 de la commission et 777 de M. Bonrepaux et amendements n° 778 à 789 de M. Bonrepaux: M. Augustin Bonrepaux. - Retrait de l'amendement n° 777.

MM. le rapporteur, Augustin Bonrepaux, le ministre d'Etat, le président de la commission spéciale. - Adoption de l'amendement n° 291; les amendements n° 778 à 789 n'ont plus d'objet.

Amendement n° 97 corrigé de M. Le Fur: MM. Marc Le Fur, le rapporteur. - Retrait.

Amendement n° 164 de M. Auchedé: MM. René Carpentier, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Rejet.

Amendement n° 515 rectifié de M. Meylan: M. Marc Laffineur. - Cet amendement n'a plus d'objet.

Amendement n° 798 de M. Bonrepaux: M. Augustin Bonrepaux.

Amendements n° 797 et 796 de M. Bonrepaux: MM. Augustin Bonrepaux, le vice-président de la commission spéciale, le ministre d'Etat. - Rejet des amendements n° 798, 797 et 796.

Amendement n° 791 de M. Bonrepaux: M. Augustin Bonrepaux, le ministre d'Etat. - Rejet.

Amendement n° 792 de M. Bonrepaux : MM. Augustin Bonrepaux, le ministre d'Etat. - Rejet.

Amendement n° 790 de M. Bonrepaux : MM. Augustin Bonrepaux, le vice-président de la commission spéciale, le ministre d'Etat, Hervé Mariton, René Carpentier. - Rejet.

Article 22 (p. 4675)

MM. Yves Bonnet, Franck Borotra, Georges Sarre, Jean-Pierre Balligand, Alain Rodet, Jean Briane, Francis Delattre, Marc Laffineur, le ministre d'Etat.

Amendement de suppression n° 165 de M. Auchédé : MM. Rémy Auchédé, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Rejet.

Amendement n° 816 de M. Carrez : MM. Gilles Carrez, le rapporteur, le ministre d'Etat, Maurice Dousset. - Retrait.

Amendement n° 386 de M. Noir : MM. le président de la commission spéciale, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption.

L'amendement n° 307 de M. René Beaumont n'est pas soutenu.

Amendement n° 307 repris par M. Bonrepaux : MM. Augustin Bonrepaux, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Rejet.

Amendement n° 305 de M. Ligor : MM. Adrien Zeller, le président de la commission spéciale. - Retrait.

Les amendements n° 647 de M. Fuchs et 373 de M. Noir ne sont pas soutenus.

Amendements identiques n° 490 de M. Dominati et 395 de M. Sarre : l'amendement n° 490 n'est pas soutenu ; MM. Georges Sarre, le rapporteur, Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. - Rejet.

Amendement n° 817 de M. Carrez : MM. Gilles Carrez, le rapporteur, le ministre délégué, Marc Laffineur, Augustin Bonrepaux. - Rejet.

Amendements n° 800 de M. Balligand et 319 de la commission : MM. Jean-Pierre Balligand, le rapporteur. - Retrait de l'amendement n° 800.

M. le ministre délégué. - Adoption de l'amendement n° 319.

Amendements n° 190 de M. Sauvadet et 874 de M. Barror : MM. Germain Gengenwin, Jean Briane, le rapporteur, le ministre délégué. - Adoption de l'amendement n° 190 ; l'amendement n° 874 n'a plus d'objet.

Amendement n° 873 de M. Barror : MM. Jean Briane, le rapporteur, le ministre délégué, le président de la commission spéciale, Jean-Pierre Brard, Augustin Bonrepaux. - Rejet.

Adoption de l'article 22 modifié.

Article 23 (p. 4685)

MM. Arnaud Cazin d'Honincthun, Yves Rispat, Yves Bonnet, Georges Sarre, Augustin Bonrepaux, Jean-Jacques Delmas.

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

4. Ordre du jour (p. 4687).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. J'ai reçu de M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale une lettre m'informant que l'ordre du jour des séances que l'Assemblée tiendra mardi 12 et mercredi 13 juillet est ainsi fixé :

Mardi 12 juillet, à neuf heures trente, seize heures et vingt et une heures trente :

Suite du projet de loi d'orientation pour le développement du territoire.

Mercredi 13 juillet, à neuf heures trente :

Texte de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture du projet sur l'emploi dans les départements d'outre-mer ;

Texte de la commission mixte paritaire sur le projet relatif à la participation des salariés ;

Suite du projet de loi d'orientation pour le développement du territoire.

A quinze heures :

Texte de la commission mixte paritaire sur le projet relatif à la sécurité sociale ;

Troisième lecture du projet modifiant la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur ;

Deux propositions de résolution relatives au budget des Communautés européennes.

2

ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Transmission et discussion du texte de la commission mixte paritaire

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 7 juillet 1994.

« Monsieur le président,

« Conformément aux dispositions de l'article 45, alinéa 3, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous demander de soumettre à l'Assemblée nationale, pour approbation, le texte proposé par la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

En conséquence, l'ordre du jour appelle la discussion du texte de la commission mixte paritaire (n° 1488).

La parole est à M. Francis Delattre, rapporteur de la commission mixte paritaire.

M. Francis Delattre, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre de la fonction publique, mes chers collègues, la commission mixte paritaire s'est réunie au Sénat le 7 juillet pour examiner les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'organisation du temps de travail aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique.

Elle n'a eu guère de difficulté à trouver un accord tant les positions des deux assemblées étaient fort peu éloignées. En première lecture, l'Assemblée avait adopté une rédaction différente de celle du Sénat à propos du travail à temps partiel et de la cessation progressive d'activité, les deux éléments importants du projet qui avaient été complétés par un certain nombre de dispositions hétéroclites.

S'agissant de l'autorisation du travail à temps partiel, pour les trois fonctions publiques, un souci de rigueur juridique avait conduit notre assemblée à récuser toute référence à la notion de continuité du service à partir du moment où le bénéfice de cette forme de travail était subordonné aux nécessités de fonctionnement du service. Il nous semblait y avoir redondance, mais les sénateurs ont mis en avant la réalité sur le terrain, évoquant le bureau de poste ouvert à temps partiel qui ne pourrait fonctionner dans de bonnes conditions si l'on accordait une CPA, une cessation progressive d'activité, trop rapidement ou un mi-temps par inadvertance.

Nous maintenons donc les nécessités à la fois de la continuité et du fonctionnement du service. La redondance demeure, mais nous sommes parvenus à un accord, ce qui est essentiel.

A propos de la cessation progressive d'activité, notre assemblée avait harmonisé les dispositions ouvrant droit à la bonification de six ans de service offerte aux agents publics avec les nouvelles règles régissant le mi-temps de droit issu de la loi relative à la famille. C'était un problème de simple harmonisation. Sur ce point, nous avons obtenu sans aucune difficulté un accord de nos collègues sénateurs.

Un peu plus délicates, à la limite, furent nos discussions sur l'ensemble des dispositions plus hétérogènes qui constituent le troisième volet du projet de loi.

L'Assemblée avait souhaité le maintien d'un avantage spécifique d'ancienneté en faveur des fonctionnaires affectés dans des quartiers urbains particulièrement difficiles. Le Gouvernement avait fait valoir la difficulté de mettre en œuvre ce dispositif. Le Sénat avait admis son abrogation au profit d'un droit de priorité pour les mutations après cinq ans de service. Il nous a paru difficile d'inciter ainsi des fonctionnaires à aller dans les quartiers difficiles en leur retirant de l'autre main ces quelques avantages indemnitaires, d'ailleurs fort peu importants. Cela méritait un peu plus de cohésion. Les sénateurs se sont rendus à nos arguments, vous aussi, monsieur le ministre, et nous nous en félicitons.

Concernant les accords Durafour, nous avons adopté la position de l'Assemblée nationale, qui avait autorisé l'effet rétroactif des dispositions réglementaires prises pour leur application, afin de permettre au Gouvernement d'honorer ses engagements, mais seulement pour la fonction publique de l'Etat, les sénateurs comme un certain nombre de députés nous ayant fait remarquer qu'un texte plus général aurait permis l'effet rétroactif de dispositions statutaires de toute nature, engageant les communes, les départements et les hôpitaux. Nous avons donc été dans le sens du président de la commission des lois, qui souhaitait que la rétroactivité soit exceptionnelle et très encadrée par la loi.

En conclusion, monsieur le ministre, si ce texte est un peu hétéroclite, il contribue néanmoins à développer le travail à temps partiel dans les trois fonctions publiques, et cela concerne 4 millions d'agents. Ce n'est donc pas un texte mineur. Il répond, bien sûr, à un besoin de flexibilité dans la gestion des ressources humaines. Il montre surtout que, contrairement aux idées reçues, la fonction publique, s'adapte. Il contribuera peut-être à expérimenter une organisation et une répartition nouvelles du travail et des emplois. Dans le grand débat qui s'engage sur l'aménagement du temps de travail, ce sera peut-être la référence, plus ou moins convaincante : cela dépendra de votre volonté politique.

En tout état de cause, ce texte, privilégiant le temps partiel choisi, non irréversible, préservant les droits sociaux des agents, passe le cap de la simple commodité pour entrer dans la sphère d'un véritable choix et peut-être même d'un choix de vie.

Pour toutes ces raisons, monsieur le ministre, l'Assemblée nationale, en tout cas votre majorité, votera ce dispositif et vous aidera à le mettre en place. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de la fonction publique.

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, M. Francis Delattre a présenté les conclusions auxquelles est parvenue la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif au temps partiel dans les trois fonctions publiques.

Je me réjouis, au nom du Gouvernement, de l'accord qui a pu être trouvé entre les deux assemblées, accord qui permettra, si vous en décidez ainsi, l'adoption définitive de cet important projet dans un délai permettant le respect de l'engagement pris par l'Etat envers les partenaires sociaux. J'en remercie l'Assemblée nationale et tout particulièrement le président de la commission des lois, M. Pierre Mazeaud, et son rapporteur, M. Francis Delattre. Le Gouvernement approuve tout à fait l'excellent texte élaboré par la commission mixte paritaire et n'envisage bien sûr pas de l'amender.

Le texte qu'il vous est proposé d'adopter devrait marquer, comme l'a souligné M. Delattre, une étape importante dans la modernisation de notre fonction publique. En allégeant considérablement les contraintes qui entravaient le recours au temps partiel volontaire, en améliorant le régime de la cessation progressive d'activité et en l'étendant aux contractuels de droit public, en renforçant les incitations à servir dans les quartiers en difficulté, il constitue une avancée significative dans la voie du progrès social et de l'adaptation du service public aux évolutions de la société.

Je renouvelle ma gratitude au Parlement, notamment à la majorité, qui a accepté de soutenir le Gouvernement

dans cette entreprise de réforme. Je remercie également le personnel des services de l'Assemblée nationale pour la disponibilité et la compétence dont il a fait preuve tout au long de ce débat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Michel Mercier.

M. Michel Mercier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, au nom du groupe UDF, je voudrais simplement souligner que ce projet relatif à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique permettra à un grand nombre de fonctionnaires de mieux adapter leur vie professionnelle à la vie personnelle qu'ils souhaitent. De plus, en favorisant par de meilleures conditions d'accès le travail à temps partiel et la cessation progressive d'activité, il favorisera la création d'emplois, ce qui est le premier souhait des Français et du Gouvernement.

Aussi le groupe UDF votera-t-il résolument ce texte novateur pour la fonction publique et pour son adaptation à l'évolution de notre société. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Monsieur le ministre, nous devons nous prononcer sur les conclusions de la commission mixte paritaire concernant les dispositions du projet qui restaient en discussion. Il y en avait très peu et les membres de la commission mixte paritaire ont pu parvenir à un accord. Cet accord ne remettant pas en cause le texte adopté par l'Assemblée nationale, qui était lui-même le résultat de l'accord salarial passé entre le Gouvernement et cinq organisations syndicales, je ne m'étendrai pas d'avantage, d'autant que mon collègue Bernard Derosier a largement exprimé la position du groupe socialiste lors de la séance du 30 juin. Le groupe socialiste votera ce texte.

M. le président. La discussion générale est close.

Texte de la commission mixte paritaire

M. le président. Je donne lecture du texte de la commission mixte paritaire :

TITRE I^{er}

DISPOSITIONS RELATIVES A L'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL

CHAPITRE I^{er}

Dispositions relatives au temps partiel

Section 1

Fonction publique de l'Etat

« Art. 1^{er}. - I. - Le premier alinéa de l'article 37 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les fonctionnaires titulaires, en activité ou en service détaché, qui occupent un emploi conduisant à pension du code des pensions civiles et militaires de retraite

peuvent, sur leur demande, sous réserve des nécessités de la continuité et du fonctionnement du service et compte tenu des possibilités d'aménagement de l'organisation du travail, être autorisés à accomplir un service à temps partiel, qui ne peut être inférieur au mi-temps, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Ce décret peut exclure du bénéfice du travail à temps partiel les fonctionnaires titulaires de certains grades ou occupant certains emplois ou exerçant certaines fonctions.

« Les refus opposés à une demande de travail à temps partiel doivent être précédés d'un entretien et motivés dans les conditions définies par la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public. »

« II. - Le deuxième alinéa du même article est ainsi rédigé :

« Il est procédé globalement dans chaque département ministériel, par le recrutement de fonctionnaires titulaires, à la compensation du temps de travail perdu du fait des autorisations mentionnées au premier alinéa. L'affectation des personnes ainsi recrutées se fera par priorité dans les services où auront été données les autorisations de travail à temps partiel. »

« Art. 2. - Il est inséré, après l'article 40 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, un article 40 *bis* ainsi rédigé :

« Art. 40 *bis*. - Pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 1995, à titre expérimental, le service à temps partiel pourra être organisé sur une période d'une durée maximale d'un an, les fonctionnaires concernés exerçant leurs fonctions dans les conditions prévues par les articles 37 à 40, sous réserve des adaptations rendues nécessaires par le cadre ainsi défini.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. Ce décret peut exclure du bénéfice du travail à temps partiel prévu par le présent article les fonctionnaires titulaires de certains grades ou occupant certains emplois ou exerçant certaines fonctions. »

Section 2

Fonction publique territoriale

« Art. 3. - L'article 60 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est ainsi modifié :

« I. - Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Les fonctionnaires à temps complet, en activité ou en service détaché, qui occupent un emploi conduisant à pension du régime de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales ou du régime général de la sécurité sociale peuvent, sur leur demande, sous réserve des nécessités de la continuité et du fonctionnement du service et compte tenu des possibilités d'aménagement de l'organisation du travail, être autorisés à accomplir un service à temps partiel qui ne peut être inférieur au mi-temps. »

« II, III, IV et V. - *Non modifiés.* »

« Art. 4. - Il est inséré, après l'article 60 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, un article 60 *ter* ainsi rédigé :

« Art. 60 *ter*. - Pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 1995, à titre expérimental, le service à temps partiel pourra être organisé sur une période d'une durée maximale d'un an, les fonctionnaires concernés exerçant leurs fonctions dans les conditions prévues à l'article 60, sous réserve des adaptations rendues nécessaires par le cadre ainsi défini.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. »

Section 3

Fonction publique hospitalière

« Art. 5. - Les premier et deuxième alinéas de l'article 46 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière sont remplacés par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Les fonctionnaires titulaires, en activité ou en service détaché, qui occupent un emploi à temps complet conduisant à pension de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales peuvent, sur leur demande, sous réserve des nécessités de la continuité et du fonctionnement du service et compte tenu des possibilités d'aménagement de l'organisation du travail, être autorisés à accomplir un service à temps partiel qui ne peut être inférieur au mi-temps dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

« Ce décret peut exclure du bénéfice du travail à temps partiel les fonctionnaires titulaires de certains grades ou occupant certains emplois ou exerçant certaines fonctions.

« Les refus opposés à une demande de travail à temps partiel doivent être précédés d'un entretien et motivés dans les conditions définies par la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

« En cas de refus de l'autorisation d'accomplir un service à temps partiel ou de litige relatif à l'exercice du travail à temps partiel, la commission administrative paritaire compétente peut être saisie par les intéressés. »

« Art. 6. - Il est inséré, après l'article 47 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée, un article 47-1 ainsi rédigé :

« Art. 47-1. - Pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 1995, à titre expérimental, le service à temps partiel pourra être organisé sur une période d'une durée maximale d'un an, les fonctionnaires concernés exerçant leurs fonctions dans les conditions prévues aux articles 46 et 47, sous réserve des adaptations rendues nécessaires par le cadre ainsi défini.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. Ce décret peut exclure du bénéfice du travail à temps partiel prévu par le présent article les fonctionnaires titulaires de certains grades ou occupant certains emplois ou exerçant certaines fonctions. »

CHAPITRE II

*Dispositions relatives
à la cessation progressive d'activité*

Section 1

Fonction publique de l'Etat

« Art. 7. - I. - *Non modifié.*

« II. - Il est inséré, avant le dernier alinéa de l'article 2 de la même ordonnance, quatre alinéas ainsi rédigés :

« La durée de vingt-cinq années de services prévue aux deux alinéas ci-dessus est réduite :

« a) soit, dans la limite de six années au maximum, du temps durant lequel les fonctionnaires ont bénéficié d'un congé parental ou d'une disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans ou pour donner des soins à un enfant à charge, au conjoint ou à un ascendant atteint d'un handicap nécessitant la présence d'une tierce personne ou victime d'un accident ou d'une maladie grave ;

« b) soit de six années pour les fonctionnaires handicapés dont l'incapacité permanente est au moins égale à un seuil déterminé par décret en Conseil d'Etat.

« Les modalités d'application des trois alinéas précédents sont définies par décret en Conseil d'Etat. »

« Art. 9. - Après l'article 5 de l'ordonnance n° 82-297 du 31 mars 1982 précitée, sont insérés les articles 5-1, 5-2, 5-3 et 5-4 ainsi rédigés :

« Art. 5-1. - Les agents non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics à caractère administratif recrutés sur contrat à durée indéterminée, occupant un emploi permanent à temps complet, âgés de cinquante-cinq ans au moins et qui ont accompli vingt-cinq années de services effectifs en qualité d'agent public, peuvent être admis, sur leur demande, sous réserve de l'intérêt du service, en tenant compte notamment de la situation des effectifs, à exercer leurs fonctions à mi-temps dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

« La durée de vingt-cinq années de services prévue au premier alinéa est réduite :

« a) Soit, dans la limite de six années au maximum, du temps durant lequel les agents ont bénéficié, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, d'un congé parental ou d'un congé pour élever un enfant de moins de huit ans ou pour donner des soins à un enfant à charge, au conjoint ou à un ascendant atteint d'un handicap nécessitant la présence d'une tierce personne ou victime d'un accident ou d'une maladie grave ;

« b) Soit de six années pour les agents handicapés dont l'incapacité permanente est au moins égale à un seuil déterminé par décret en Conseil d'Etat.

« Les agents qui ont été admis au bénéfice de la cessation progressive d'activité ne peuvent revenir sur le choix qu'ils ont fait. »

« Art. 5-2, 5-3 et 5-4. - *Non modifiés.* »

Section 2

Fonctions publiques territoriales et hospitalière

« Art. 12. - Il est inséré, après le deuxième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 82-298 du 31 mars 1982 précitée, quatre alinéas ainsi rédigés :

« La durée de vingt-cinq années de service prévue aux deux alinéas ci-dessus est réduite :

« a) Soit, dans la limite de six années au maximum, du temps durant lequel les agents titulaires ont bénéficié d'un congé parental ou d'une disponibilité pour élever un

enfant de moins de huit ans ou pour donner des soins à un enfant à charge, au conjoint ou à un ascendant atteint d'un handicap nécessitant la présence d'une tierce personne ou victime d'un accident ou d'une maladie grave ;

« b) Soit de six années pour les fonctionnaires handicapés dont l'incapacité permanente est au moins égale à un seuil déterminé par décret en Conseil d'Etat.

« Les modalités d'application des trois alinéas précédents sont définies par décret en Conseil d'Etat. »

« Art. 14. - Après l'article 3 de l'ordonnance n° 82-298 du 31 mars 1982 précitée, sont insérés les articles 3-1, 3-2, 3-3 et 3-4 ainsi rédigés :

« Art. 3-1. - Les agents non titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif recrutés en application de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et les agents non titulaires recrutés sur contrat à durée indéterminée des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant diverses dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, occupant un emploi permanent à temps complet, âgés de cinquante-cinq ans au moins et qui ont accompli vingt-cinq années de services en tant qu'agent public, peuvent être admis, sur leur demande, sous réserve de l'intérêt du service, en tenant compte notamment de la situation des effectifs, à exercer leurs fonctions à mi-temps dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

« La durée de vingt-cinq années de services prévue au premier alinéa est réduite :

« a) Soit, dans la limite de six années au maximum, du temps durant lequel les agents ont bénéficié, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, d'un congé parental ou d'un congé pour élever un enfant de moins de huit ans ou pour donner des soins à un enfant à charge, au conjoint ou à un ascendant atteint d'un handicap nécessitant la présence d'une tierce personne ou victime d'un accident ou d'une maladie grave ;

« b) Soit de six années pour les agents handicapés dont l'incapacité permanente est au moins égale à un seuil déterminé par décret en Conseil d'Etat.

« Les agents non titulaires qui ont été admis au bénéfice de la cessation progressive d'activité ne peuvent revenir sur le choix qu'ils ont fait. »

« Art. 3-2, 3-3 et 3-4. - *Non modifiés.* »

CHAPITRE III

Fonds pour l'emploi hospitalier

TITRE II

**DISPOSITIONS RELATIVES AU RECRUTEMENT,
AUX MUTATIONS ET AU SERVICE A MI-TEMPS
POUR RAISON THERAPEUTIQUE**CHAPITRE I^{er}*Recrutement dans la fonction publique de l'Etat*

CHAPITRE II

*Droit de priorité en faveur
des fonctionnaires de l'Etat affectés dans un quartier
relevant de la politique de la ville*

« Art. 18. - L'article 11 de la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique est ainsi rédigé :

« Art. 11. - Les fonctionnaires de l'Etat et les militaires de la gendarmerie affectés pendant une durée fixée par décret en Conseil d'Etat dans un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles, ont droit, pour le calcul de l'ancienneté requise au titre de l'avancement d'échelon, à un avantage spécifique d'ancienneté dans des conditions fixées par ce même décret. »

CHAPITRE III

Service à mi-temps pour raison thérapeutique

« Art. 21. - Il est inséré, après l'article 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée, un article 41-1 ainsi rédigé :

« Art. 41-1. - Après un congé de longue maladie ou de longue durée, les fonctionnaires peuvent être autorisés, après avis du comité médical compétent, à accomplir un service à mi-temps pour raison thérapeutique, accordé pour une période de trois mois renouvelable dans la limite d'un an par affection ayant ouvert droit à un congé de longue maladie ou de longue durée.

« Après un congé pour accident de service ou maladie contractée dans l'exercice des fonctions, le travail à mi-temps pour raison thérapeutique peut être accordé pour une période maximale de six mois renouvelable une fois, après avis favorable de la commission de réforme compétente.

« Le mi-temps thérapeutique peut être accordé :

« - soit parce que la reprise des fonctions à mi-temps est reconnue comme étant de nature à favoriser l'amélioration de l'état de santé de l'intéressé ;

« - soit parce que l'intéressé doit faire l'objet d'une rééducation ou d'une réadaptation professionnelle pour retrouver un emploi compatible avec son état de santé.

« Les fonctionnaires autorisés à travailler à mi-temps pour raison thérapeutique perçoivent l'intégralité de leur traitement. »

CHAPITRE IV

Dispositions diverses

« Art. 22 bis. - Les établissements chargés de la formation initiale et continue des fonctionnaires de l'Etat peuvent constituer, soit entre eux, soit avec d'autres personnes morales de droit public ou privé, des groupements d'intérêt public, personnes morales de droit public, afin d'exercer en commun des activités d'enseignement, de formation initiale et continue, d'ingénierie ou de recherche relatives aux questions européennes ou à la coopération administrative internationale, ainsi que pour créer et gérer ensemble des équipements ou services d'intérêt commun nécessaires à ces activités.

« Les dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France sont applicables à ces groupements d'intérêt public. »

« Art. 24. - I. - L'article 19 de la loi n° 92-675 du 17 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle et modifiant le code du travail est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dépenses d'apprentissage consenties par les personnes morales définies à l'article 18 qui sont assujetties à la taxe d'apprentissage ouvrent droit à exonération selon les modalités prévues par les lois et règlements en vigueur.

« II. - La première phrase du III de l'article 20 de la loi n° 92-675 du 17 juillet 1992 précitée est complétée par les mots : « sauf lorsque ces personnes morales sont redevables de la taxe d'apprentissage. »

« Art. 25. - Les dispositions réglementaires prises pour l'application de l'accord sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations conclu le 9 février 1990 peuvent prendre effet à une date antérieure à leur publication, dès lors que les crédits nécessaires ont fait l'objet d'une inscription dans la loi de finances correspondante. »

« Art. 26. - Les dispositions de l'article 5 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires sont applicables aux ressortissants de la Principauté d'Andorre. »

« Art. 27. - Ont la qualité de membres du Conseil supérieur de la fonction militaire, les militaires nommés par l'arrêté du 5 février 1992 pris par le ministre chargé des armées en application de la loi n° 69-1044 du 21 novembre 1969 relative au Conseil supérieur de la fonction militaire et du décret n° 90-183 du 28 février 1990 portant application de la loi n° 69-1044 du 21 novembre 1969 précitée pendant le délai nécessaire à la mise en place d'un nouveau Conseil et au plus tard jusqu'au 31 décembre 1995.

« Les actes réglementaires pris après avis du Conseil supérieur de la fonction militaire à compter du 26 avril 1990 sont validés en tant que leur régularité serait mise en cause sur le fondement de l'illégalité de l'article 4 et de l'annexe I du décret n° 90-183 du 28 février 1990 précité. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi, compte tenu du texte de la commission mixte paritaire.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

3

DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi d'orientation pour le développement du territoire (n° 1382, 1448).

Discussion des articles (suite)

M. le président. Hier soir, l'Assemblée a poursuivi l'examen des articles et s'est arrêtée aux articles additionnels avant l'article 20.

Avant l'article 20

M. le président. Je donne lecture du titre V : « Titre V. - Des collectivités territoriales et du développement local ».

Je suis saisi de cinq amendements, n° 973, 718, 775 corrigé, 444 corrigé et 989, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 973, présenté par M. Ollier, rapporteur de la commission spéciale, est ainsi rédigé :

« Avant l'article 20, insérer l'article suivant :

« Dans le délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, afin de clarifier la répartition des compétences, un projet de loi portant révision des lois n° 82-213 du 2 mars 1982, n° 83-8 du 7 janvier 1983 et n° 82-623 du 22 juillet 1983 sera présenté au Parlement.

« La répartition des compétences sera déterminée dans le respect du principe suivant : le champ des compétences de chaque catégorie de collectivités locales est déterminé en priorité selon le principe des blocs de compétences permettant d'attribuer à chacune d'entre elles des compétences homogènes. »

L'amendement n° 718, présenté par MM. Giscard d'Estaing, Charles Millon, Blanc, Baur et Dousset, est ainsi rédigé :

« Avant l'article 20, insérer l'article suivant :

« Dans le délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement présentera un projet de loi portant révision des lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 destiné à clarifier les compétences et d'en dégager les voies et moyens. Il devra tenir compte notamment de la nécessité de prévoir des blocs de compétences homogènes et d'attribuer un rôle de coordination et de maîtrise d'ouvrage à la collectivité la plus impliquée. »

L'amendement n° 775 corrigé, présenté par M. Balligand et les membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« Avant l'article 20, insérer l'article suivant :

« Des lois ultérieures détermineront, dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi, les conditions d'une clarification des compétences, notamment dans les domaines du revenu minimum d'insertion, de la dépendance et dans celui des handicapés. Elles pourront également porter sur la voie routière ou sur l'organisation des transports ferroviaires. Elles pourront enfin clarifier la matière des aides économiques autorisées. »

L'amendement n° 444 corrigé, présenté par MM. Alberini, Mariton, Mme Ameline, MM. Jean-Louis Beaumont, Beguin, Mme Bouquillon, MM. Cardo, Cartaud, Descamps, Duboc, Durand, Ehrmann, Favre, Gafrec, Gonnot, Mme Hostalier, MM. Lequiller, Levoyer, Marrei, Mesmin, Moyne-Bressand, Nesme, Proriot, Rousset-Rouard, Saint-Elmer, Salles, Tenaillon, Pelchat, Philibert, Gatignol et Godard, est ainsi rédigé :

« Avant l'article 20, insérer l'article suivant :

« Dans un délai de trois ans à compter de sa publication, la présente loi sera complétée par une ou plusieurs lois clarifiant les compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales dans les domaines suivants : action sanitaire et sociale, développement économique et emploi, logement, environnement. »

L'amendement n° 989, présenté par le Gouvernement, est ainsi rédigé :

« Avant l'article 20, insérer l'article suivant :

« Afin de clarifier la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, une loi ultérieure portera révision des lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences.

« Cette loi répartira les compétences de telle sorte que chaque catégorie de collectivité territoriale dispose de compétences homogènes et que, si elles en constatent l'utilité, plusieurs collectivités puissent confier à l'une d'entre elles une fonction de responsabilité pour la réalisation d'un objectif déterminé.

« Cette loi prévoit, également, que tout transfert de compétences est accompagné du transfert des personnels et des ressources correspondant. »

La parole est à M. Patrice Ollier, rapporteur de la commission spéciale sur le projet de loi d'orientation pour le développement, pour défendre l'amendement n° 973.

M. Patrick Ollier, rapporteur. La commission a estimé qu'un texte aussi important que ce projet de loi d'orientation pour le développement du territoire ne pouvait faire l'impasse sur la clarification des compétences.

Nous sommes confrontés à ce problème quotidienne, quel que soit le niveau de la collectivité territoriale dont nous avons la charge. Il est évident que les imbrications et les superpositions créent la confusion. Et la manière dont les lois de décentralisation sont mises en application ne facilite pas la solution du problème.

Eu égard à la montée en puissance de la Commission de Bruxelles, il est nécessaire de rechercher une plus grande simplicité et de clarifier les compétences ; je ne parle pas de transfert, mais de clarification.

Les compétences sont clairement établies. Il me semble cependant nécessaire de préciser la manière dont elles s'organisent entre elles afin de mettre en œuvre d'une manière plus constructive les dispositions de ce projet de loi.

Le texte qui nous est soumis était muet sur ce point important. Nous comprenons bien, monsieur le ministre d'Etat, que ce n'est pas au cours d'un débat comme celui-ci, en quelques jours ni même en quelques semaines, que l'Assemblée et le Sénat peuvent trancher. Il est nécessaire d'entreprendre une large concertation avant de passer à la décision. Aussi demandons-nous, par l'amendement n° 973, qu'un projet de loi assurant cette clarification soit déposé dans le délai d'un an ; il mettrait notamment en œuvre le principe des blocs de compétences.

Je serais heureux que l'Assemblée suive la commission et adopte l'amendement n° 973.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission spéciale, pour soutenir l'amendement n° 718.

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Monsieur le président, je m'exprimerai non seulement sur l'amendement n° 718, dont je suis cosignataire avec MM. Giscard d'Estaing, Blanc, Baur et Dousset, mais aussi sur l'amendement n° 973 de la commission et sur l'amendement n° 989 du Gouvernement.

Il est évident qu'il faut clarifier les compétences, pour des raisons d'efficacité, de démocratie et de bonne gestion des ressources. On constate que la confusion est source de retards et cause d'un mauvais aménagement du territoire.

Ainsi, en matière économique, on ne sait plus aujourd'hui qui est compétent, en dépit des différents textes votés à cet égard par le Parlement. On s'aperçoit que les communes subissent un chantage de la part de certaines entreprises, qui leur disent que, si on ne leur accorde pas tel ou tel avantage fiscal, financier ou en nature - des terrains sont souvent mis gratuitement à leur disposition - elles déménageront.

Ce chantage insupportable conduit certaines communes à engager des frais bien supérieurs à ce qu'elles peuvent supporter et ne débouche pas sur un aménagement du territoire cohérent et rationnel.

On s'aperçoit par ailleurs qu'il n'y a pas de coordination entre la région et le département et qu'une concurrence entre départements apparaît. Ainsi, une entreprise de dimension internationale a voulu s'installer dans la région dont j'ai la charge. Tous les départements ont pour ainsi dire été confrontés à une mise aux enchères par cette entreprise. C'était une véritable échelle de perroquet : chaque jour, un département accordait un nouvel avantage ! Avec de telles pratiques, la gestion des fonds publics est vraiment catastrophique. C'est la raison pour laquelle une clarification des compétences permettant une responsabilisation me paraît absolument nécessaire.

Mais, en matière sociale, on constate également une confusion des compétences, et les pouvoirs publics nationaux en sont largement responsables.

Dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, l'Etat a souhaité que les régions puissent créer des établissements pour personnes âgées dépendantes et des établissements médicalisés pour personnes âgées. En fait, cela ne relève pas de la compétence des régions. Celles-ci sont intervenues par ce qu'elles ont constaté un problème grave, mais dont on ne sait pas s'il relève de la compétence de l'Etat, de la région ou du département. On en est arrivé à une situation où ce sont les régions qui programment la construction de maisons pour personnes âgées dépendantes, alors que les frais de fonctionnement sont supportés par les départements ; c'est-à-dire que la région finance l'investissement et le département les dépenses de fonctionnement. Cette situation empoisonne les relations entre les départements et les régions, et chacun comprend bien qu'il est indispensable de clarifier les compétences.

Je prendrai en troisième lieu l'exemple des transports. Il est évident qu'il faut une bonne coordination pour les routes départementales, les routes d'intérêt régional et les routes nationales. Bien intelligent celui qui peut faire la différence, en se fondant sur le seul trafic, entre certaines routes départementales et les routes nationales. Une clarification des compétences s'impose.

Quatrième exemple, le logement. Là aussi, c'est la confusion la plus complète ! Il s'agit en principe d'une compétence de l'Etat, mais les régions accordent des primes et des aides, en milieu rural ou en milieu urbain défavorisé, les départements interviennent en accordant leur garantie ou des aides directes, les communes cèdent gratuitement des terrains, si bien qu'une charte n'y retrouverait pas ses petits.

Si l'on veut atteindre l'objectif fixé par M. le ministre d'Etat, c'est-à-dire le développement et la reconquête du territoire, ainsi qu'un aménagement du territoire rationnel, il est donc indispensable de réfléchir à une clarification des compétences.

Après avoir développé des considérations d'efficacité, j'en viens aux raisons de démocratie.

Je tire mon chapeau aux citoyens qui arrivent à se retrouver entre les différents niveaux de collectivités et à les juger. Or une bonne démocratie exige que les citoyens sachent ce que font les collectivités lorsqu'ils élisent leurs représentants. Si l'on veut une nouvelle citoyenneté, permettant aux citoyens de juger ce qu'ont fait les collectivités communales, départementales ou régionales, il faut que ceux-ci connaissent les compétences effectives de ces différentes collectivités ; il s'agit là d'un point très important sur lequel nous reviendrons ultérieurement.

Il faut également une bonne utilisation des fonds publics, et nous reviendrons également sur ce point en évoquant la réforme fiscale nécessaire. Mais une bonne réforme fiscale suppose au préalable une bonne clarification des compétences. C'est la raison pour laquelle je souhaite que l'un des trois amendements n° 973, 718 et 989 ou adopté par l'Assemblée. Cela permettra une évolution de la décentralisation et créera un bon outil pour l'aménagement du territoire.

Je terminerai sur le problème des chefs de file de projet et sur les financements croisés.

Un grand débat a eu lieu au sein de notre commission et dans tout le pays et un certain nombre de responsables locaux ou nationaux se sont prononcés contre les financements croisés. Je ne partage pas cette opinion. Je sais que j'en ai étonné beaucoup mais je pense que l'aménagement du territoire doit être d'abord national. Il faut donc favoriser des projets ayant un chef de file mais impliquant la participation d'autres acteurs. Ainsi, lorsqu'on aménage une zone industrielle de dimension régionale ou départementale, il me semble intéressant que les autres collectivités puissent s'associer au projet, non seulement au niveau de la conception mais aussi au niveau du financement. Prévoir des financements croisés oblige la collectivité chef de file à se faire comprendre, à expliciter son projet, à expliquer ses objectifs aux autres collectivités à qui elle demande une participation.

Lorsque l'Etat conduit une opération, il doit suivre la même procédure. J'insiste donc pour qu'il y ait des chefs de file, mais je suis opposé à une homogénéité complète et à une interdiction des financements croisés.

M. le président. La parole est à M. Augustin Bonrepaux, pour défendre l'amendement n° 775 corrigé.

M. Augustin Bonrepaux. Une fois de plus, nous revenons sur la nécessité de clarifier les compétences, notamment en ce qui concerne les départements. Aujourd'hui, ceux-ci éprouvent de grandes difficultés à faire face à l'augmentation des dépenses d'aide sociale, en particulier en ce qui concerne l'allocation compensatrice.

Une loi sur la dépendance était annoncée, elle devait être votée avant la fin de cette session mais elle a malheureusement disparu de l'ordre du jour, lequel, pendant

toute la session ordinaire, n'était pourtant pas très chargé. C'est sans doute qu'on ne souhaitait pas résoudre ce problème. Nous proposons donc, par l'amendement n° 775 corrigé, que des lois ultérieures procèdent à une clarification des compétences dans ces domaines.

M. le président. La parole est à M. Hervé Mariton, pour soutenir l'amendement n° 444 corrigé.

M. Hervé Mariton. Cet amendement vise lui aussi à clarifier les compétences, mais je développerai un point de vue différent.

Chacun voit bien la complexité et la confusion qui règnent en ce domaine. La mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire plus hardie, qui est un avantage à certains égards, peut aggraver ce phénomène, car l'aménagement du territoire, s'il est une action, est aussi un slogan qui fait appel à la bonne volonté de tous. Or la politique n'est pas fondée uniquement sur la bonne volonté, et la politique d'aménagement du territoire risque précisément de se heurter rapidement aux limites de la bonne volonté des contribuables.

Il est important, je crois, de distinguer ce que doit être une politique positive d'aménagement du territoire de ce que peut être l'effet de pressions successives exercées à l'égard des différentes collectivités territoriales. Il faut un peu jouer aux pères-la-vertu, et je crois que M. le ministre d'Etat aura à cœur de nous entendre. Mieux vaut préciser les compétences des uns et des autres, afin que les effets positifs permis par l'aménagement du territoire ne soient pas dissipés par des actions menées en ordre dispersé.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire pour présenter l'amendement n° 989 et donner l'avis du Gouvernement sur les quatre autres amendements en discussion.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. L'amendement du Gouvernement ainsi que les amendements qui viennent d'être présentés ont pratiquement la même inspiration.

Je rappelle que, pour moi, il est absolument indispensable de clarifier les compétences. Mais je suis très réservé à l'égard d'une démarche qui ne serait pas inspirée aussi par un certain pragmatisme.

Lorsque nous avons, avec M. le ministre délégué, commencé notre tournée dans le pays, nous étions partis avec des idées très claires. Nous voulions des blocs de compétences, des financements bien identifiés, nous étions contre les financements croisés. Mais, à l'issue de notre tournée, nous nous sommes aperçus qu'il fallait être très prudent en ce domaine et que sous les financements croisés, par exemple, certaines réalisations n'auraient jamais pu voir le jour.

M. André Fanton. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Nous devons donc faire preuve, je le répète, d'un grand pragmatisme. Le Gouvernement propose au Parlement une cohérence dans la démarche. Ainsi, nous avons constitué une commission paritaire composée de représentants du Parlement et du Gouvernement qui doit nous remettre dans le délai d'un an des propositions de réforme du financement des collectivités locales ; ils est normal que, dans le même temps, nous conduisions une réflexion visant à clarifier les compétences.

J'ai également dit que l'un des handicaps des lois de décentralisation a été de ne pas réaliser en même temps la déconcentration, ce qui a été une erreur. A partir du

moment où l'on avait transféré les compétences, on aurait dû transférer non seulement les ressources, mais aussi les services, ce qui aurait évité beaucoup de doubles emplois.

Le Gouvernement prévoit donc qu'une loi ultérieure procèdera à cette clarification des compétences. Il propose qu'on retienne, pour les transferts à intervenir, la notion de compétences homogènes, ce qui n'exclut pas les financements croisés, ou les délégations de compétences d'une collectivité à une autre.

Dans son esprit, tout transfert de compétences nouveau devra entraîner un transfert de ressources et de services de façon qu'il n'y ait pas double emploi entre les services de l'Etat, ceux de la région et ceux des départements.

Un projet de réforme sera présenté au Parlement dans un délai d'un an, c'est-à-dire d'une manière concomitante avec la réforme des finances locales.

Sous réserve de ces observations, je demande aux auteurs des amendements, y compris à la commission, de bien vouloir les retirer au profit de celui du Gouvernement.

Pour finir, je rappellerai que le Parlement ne peut adresser d'injonction au Gouvernement. En l'occurrence, celui-ci s'engage à présenter un projet dans un délai d'un an.

M. le président. Oui... (*Sourires.*)

Ce principe pourrait être rappelé pour les articles suivants.

M. André Fanton. Il aurait pu l'être pour plusieurs articles déjà examinés !

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

M. Patrick Ollier, rapporteur. Monsieur le ministre d'Etat, l'objectif de la commission était d'obtenir un engagement du Gouvernement et d'ouvrir des perspectives relatives à la clarification des compétences.

Nous avons prévu que le transfert de compétences serait accompagné d'un transfert de personnels et de ressources. Malheureusement, l'article 40 de la Constitution nous a interdit d'aller jusqu'au bout de notre démarche. Cependant, c'est ce que vous prévoyez dans votre amendement, ce qui ne peut que donner satisfaction à la commission.

Répondant à certains de nos collègues, je dirai que l'on ne peut accepter, dans un article additionnel tel que ceux que nous examinons, que figure une liste exhaustive des compétences. Il faut laisser aller le pragmatisme et la conciliation pour voir comment les compétences s'équilibreront entre les différentes collectivités territoriales. C'est lors de la discussion du futur projet de loi que nous prendrons nos décisions.

Monsieur le ministre d'Etat, votre amendement reprend les dispositions figurant dans l'amendement de M. Giscard d'Estaing et de M. Millon, et il est plus complet que celui de la commission tout en prenant en compte les demandes de celle-ci. Je m'y rallie donc.

Dans ces conditions, je retire l'amendement n° 973 de la commission, au bénéfice de l'amendement n° 989 du Gouvernement.

M. le président. L'amendement n° 973 de la commission spéciale est retiré.

En conséquence, le sous-amendement n° 1043 de M. Blanc n'a plus d'objet.

Si j'ai bien compris ce qu'a dit le rapporteur - je parle sous son contrôle -, il invite les auteurs des autres amendements à l'imiter ! N'est-ce pas, monsieur Millon ?

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Je retire bien évidemment l'amendement n° 718, présenté par MM. Giscard d'Estaing, Blanc, Baur, Dousset et moi-même, puisque le Gouvernement reprend la plupart, sinon la totalité, des éléments que nous souhaitons voir figurer dans le texte.

J'ai bien noté que M. le ministre a indiqué qu'était prévue dans son texte la délégation de l'exercice de compétences et la délégation de la maîtrise d'ouvrage. Depuis le début de la discussion, je souligne les innovations. Eh bien ! En voilà une, et d'importance !

M. le président. L'amendement n° 718 est retiré.

La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Monsieur le président, je pourrais, de mon côté, retirer notre amendement n° 775 corrigé si nous avions l'assurance que des dispositions seront rapidement prises en ce qui concerne le revenu minimum d'insertion, et les dépenses pour les personnes dépendantes et les handicapés, qui pèsent lourdement sur les finances des départements, et, surtout, si M. le ministre acceptait qu'à la fin du premier alinéa de l'article additionnel qu'il propose soient ajoutés les mots : « dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi ». En effet, faire référence à une « loi ultérieure », c'est bien, mais cela ne veut pas dire grand-chose.

Je le répète, la situation des départements devient intenable !

Si nous avions l'assurance que la future loi sur la répartition des compétences interviendra dans un délai d'un an, je retirerais notre amendement.

M. le président. Je pense, monsieur le ministre d'Etat, que la première demande de M. Bonrepaux doit pouvoir être satisfaite...

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Tout à fait, monsieur le président.

M. le président. J'imagine que le RMI, les problèmes de la dépendance et des handicapés font partie du champ de la clarification souhaitable !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Cela me paraît évident !

M. le président. Vous avez donc satisfaction, monsieur Bonrepaux.

Quel est l'avis du Gouvernement sur la référence à un « délai d'un an à compter de la publication de la présente loi » ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. J'ai tout à l'heure indiqué que le Gouvernement s'engageait à présenter un projet de loi en même temps que le projet qui tirera les conséquences des propositions de la commission chargée de faire des propositions concernant la taxe professionnelle et les finances locales. Je confirme cet engagement.

M. le président. Certes, mais permettez-moi de me faire l'interprète de M. Bonrepaux, qui n'osera peut-être pas vous dire ce que je vais vous dire ! (Sourires.)

M. Bonrepaux fait ses calculs. Imaginons que le texte soit publié le 31 décembre 1994. Or il n'est pas certain que le gouvernement actuel sera encore en place le 31 décembre 1995 ! Il se peut donc que l'engagement verbal qu'il a pris ne tienne plus, par la force des choses. Mieux vaudrait donc prévoir un délai dans la loi elle-même, par écrit. Disant cela, je me fais simplement l'interprète de notre collègue.

M. Jean-Pierre Brard. Honni soit qui mal y pense !

M. le président. Vous ai-je bien compris, monsieur Bonrepaux ?

M. Augustin Bonrepaux. Tout à fait, monsieur le président.

M. le président. Le Gouvernement accepte-t-il de rectifier son amendement dans le sens souhaité par M. Bonrepaux ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Je remercie M. Bonrepaux et, surtout, M. le président de dire les choses avec une telle délicatesse ! (Sourires.)

J'accepte la rectification.

M. le président. Dans ces conditions, puis-je considérer que l'amendement n° 775 corrigé est retiré ?

M. Augustin Bonrepaux. Oui, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 775 corrigé est retiré.

En conséquence, le sous-amendement n° 1019 de M. Saumade n'a plus d'objet.

Monsieur Mariton, *quid* de l'amendement n° 444 corrigé ?

M. Hervé Mariton. Compte tenu de l'engagement renouvelé du Gouvernement, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 444 corrigé est retiré.

Le Gouvernement a accepté que soit ajouté, à la fin du premier alinéa de son amendement n° 989, les mots : « dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi ».

Qu'en pense la commission ?

M. Patrick Ollier, rapporteur. La commission est d'accord !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 989, tel qu'il a été rectifié.

(L'amendement, ainsi rectifié, est adopté.)

M. le président. MM. Dousset et Laffineur ont présenté un amendement, n° 556, ainsi rédigé :

« Avant l'article 20, insérer l'article suivant :

« Pour l'application de l'article 4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, l'Etat établit un schéma national intermodal des transports qui exprime ses orientations sur la participation de chacun des modes de transport au développement du territoire.

« Les régions établissent un schéma intermodal régional de transport en coordination avec les départements et les autorités organisatrices. Ce schéma est pris en compte dans la charte régionale d'aménagement du territoire prévue à l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

« La responsabilité de l'organisation des transports ferroviaires régionaux des voyageurs est transférée aux régions.

« Pour l'organisation des transports ferroviaires régionaux de voyageurs, les régions concluent avec la SNCF des contrats de service public.

« Pour l'organisation de dessertes nationales d'aménagement du territoire conformes aux orientations du schéma national intermodal des transports, l'Etat conclut avec la SNCF des contrats de service public. »

Cet amendement est-il défendu ?

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Je souhaiterais le défendre, monsieur le président.

M. le président. Vous en devenez donc cosignataire. La parole est à M. Charles Millon.

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. MM. Douset et Laffineur posent un vrai problème, celui des conventions entre la SNCF et les régions et entre la SNCF et l'Etat. L'amendement se justifie par son texte même.

Nous souhaiterions avoir l'avis de M. le ministre d'Etat sur ces questions qui ont été abordées dans le rapport Haenel.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Le problème est réel et il faudra le trancher. Cela devrait faire partie des travaux qui seront conduits sur la clarification des compétences.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Patrick Ollier, rapporteur. La commission n'a pas examiné cet amendement qui concerne un sujet important.

Lorsqu'elle a abordé la question des compétences, elle a souhaité qu'il n'y ait pas de liste exhaustive - on comprend pourquoi - et qu'aucun point particulier ne soit abordé - on comprend également pourquoi.

En effet, il lui a semblé, comme à M. le ministre d'Etat, qu'il serait préférable d'aborder la question avec tout le pragmatisme qui s'impose.

Cela dit, je demande moi aussi que les conclusions du rapport Haenel soient prises en compte dans le cadre de la réflexion qui s'engagera.

Si l'on devait dresser une liste, il faudrait mentionner d'autres problèmes et d'autres compétences que ceux mentionnés par l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Charles Millon.

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. J'ai bien entendu M. le ministre d'Etat. Je voudrais simplement savoir s'il est favorable à notre position sur le fond.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Oui !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Dans ce cas, je retire l'amendement.

M. le président. L'amendement n° 556 est retiré.

M. Van Haecke a présenté un amendement, n° 761, ainsi rédigé :

« Avant l'article 20, insérer l'article suivant :

« Le troisième alinéa de l'article 23 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, est supprimé. »

Cet amendement est-il soutenu ?

M. Arnaud Cazin d'Honinethun. Je souhaiterais le défendre, monsieur le président.

M. le président. Vous en devenez donc cosignataire, mon cher collègue.

Vous avez la parole.

M. Arnaud Cazin d'Honinethun. M. Van Haecke s'est penché sur la répartition obligatoire des charges des écoles primaires entre les communes où se trouve une école et les communes périphériques.

L'article 23 de la loi du 22 juillet 1983 pose de nombreux problèmes. Il est en fait une incitation à vider les communes périphériques qui n'ont pas d'école au profit des villes-centres ou des bourgs-centres qui en ont une.

Imaginons une commune périphérique qui crée une école. Mais beaucoup d'enfants de cette commune préfèrent, parce que leurs parents habitent la ville voisine, aller dans l'école de cette ville. Telle est la situation que l'on observe souvent. Ainsi, nos communes se trouvent confrontées à une double charge : celle de la participation aux écoles de la ville voisine, celle qu'impose l'établissement qu'elles ont construit sur leur propre territoire.

Un problème se pose.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Le problème est posé, en effet.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Patrick Ollier, rapporteur. La commission n'a pas examiné l'amendement. A titre personnel, je ne l'approuve pas, pour la raison simple qu'il résout mal le problème en supprimant l'arbitrage du préfet.

Etant maire moi-même, je n'imagine pas que l'on puisse supprimer l'arbitrage de celui qui peut trancher un conflit opposant différentes communes. Quelle décision pourraient alors prendre ces dernières ?

M. François Guillaume. Très bonne question !

M. Patrick Ollier, rapporteur. Je préfère que l'on en reste au dispositif actuel, qui permet qu'une décision puisse toujours être prise, contrairement à des situations, que nous connaissons tous, où, en l'absence de décisions, le transfert de charges n'a pas lieu, ce qui fait que les communes doivent supporter des charges supplémentaires non compensées.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Le problème est très sérieux. Etudions-le à tête reposée ! Prenons notre temps ! (Sourires.)

M. le président. La parole est à M. Adrien Zeller.

M. Adrien Zeller. Si nous adoptons l'amendement, nous risquons de compliquer la tâche des sous-préfets et des préfets qui ont aujourd'hui une petite arme de dissuasion à leur disposition pour tenter de résoudre ce genre de problème qui, le plus souvent, se règle à l'amiable.

Il arrive que des communes agglomérées ne se préoccupent pas du tout des charges des villes-centres ou des petites communes-centres. Dans ces conditions, nous ne devrions pas toucher au dispositif actuel sans en avoir un autre de rechange qui soit crédible et équitable.

M. André Fanton. Cela fait neuf ans que l'on réfléchit sur le sujet !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. C'est dire combien l'exercice est difficile !

M. le président. Sous le bénéfice de ces explications, qui annoncent une réflexion, l'amendement est-il retiré ?

M. Arnaud Cazin d'Honinethun. Après avoir entendu les observations de M. le ministre d'Etat, je retire l'amendement.

M. le président. L'amendement n° 761 est retiré.

Article 20

M. le président. « Art. 20. – La réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales, en fonction de leurs disparités de richesse et de charges, constitue un objectif prioritaire de la politique d'aménagement du territoire.

« Un rapport, déposé devant le Parlement dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi, formulera des propositions tendant à définir des instruments permettant de mesurer les ressources et les charges des collectivités locales. »

Sur cet article, plusieurs orateurs sont inscrits.

La parole est à M. Hervé Mariton.

M. Hervé Mariton. Monsieur le ministre d'Etat, nul ne contestera que les communes défavorisées justifient un certain nombre de mesures positives à leur endroit.

Cela dit, la rédaction du premier alinéa de l'article 20 me semble maladroite dans la forme et dangereuse sur le fond.

En effet, la réduction des écarts de ressources est présentée comme un objectif prioritaire. Elle devrait plutôt être présentée comme un moyen.

Quel est le problème de fond ? L'aménagement du territoire justifie des mesures de discrimination positive, un engagement, une politique. Mais il ne doit pas justifier une forme nouvelle d'interventionnisme et, au fond, de socialisme.

Que la réduction des écarts de ressources soit un moyen nécessaire pour atteindre un objectif d'aménagement du territoire, je le conçois tout à fait. Mais qu'elle soit un présupposé idéologique m'échappe quelque peu.

L'objectif, nous y consentons tous. Dès lors qu'on parle d'aménagement du territoire, des mesures concrètes doivent évidemment être mises en œuvre, et nous le comprenons. Mais évitons les présupposés idéologiques !

Avec un tel article, vous n'échapperez pas au danger d'un certain interventionnisme et d'un certain égalitarisme, qui ne paraissent pas devoir être des principes inspirant une politique d'aménagement du territoire.

Je le répète, la réduction des écarts de ressources est un moyen et non pas un objectif !

M. le président. La parole est à M. Pierre Micaux.

M. Pierre Micaux. D'après l'article 20, la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales est une priorité. C'est une évidence ! Il est prévu en outre que l'on étudiera les modalités de cette réduction le plus rapidement possible.

J'ai été satisfait d'entendre les propositions qui ont été faites avant l'article 20 car elles répondent à mon souhait, puisqu'il a été prévu qu'un texte portera révision de la répartition des compétences dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi dont nous discutons.

Cela dit, l'article 20 me semble, malgré tout, imprécis.

Premièrement, il faudrait prendre aussi en compte les charges comparatives.

A partir du moment où l'on a connu une situation florissante, voire très florissante, les charges peuvent paraître importantes, mais les recettes le sont au moins autant. Les choses doivent alors être relativisées dans le sens de la hausse.

Il existe des injustices criantes. La référence aux seules charges ne me satisfait donc pas. Des strates de comparaisons doivent être établies et les ressources doivent être prises en compte par rapport au nombre d'habitants, par exemple.

Deuxièmement, il est prévu qu'un rapport formulera des « propositions ». Cela n'est ni suffisant ni satisfaisant. Dans l'esprit de ce qui a été décidé avant l'article 20, un délai précis – un an, par exemple – devrait, là encore, être prévu.

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

M. Jean-Jacques Delmas. L'article 20 remet à un an la mise en place des modalités de réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales.

Vous avez souhaité, monsieur le ministre d'Etat, que l'on vous fasse des propositions. Je vais vous en faire une.

A ce jour, et demain, la péréquation s'opérera au niveau national, par un prélèvement sur les collectivités aux ressources plus élevées pour alimenter un fonds national, distribué par l'Etat aux collectivités dont les ressources sont plus faibles. Pourquoi, au niveau départemental et au niveau régional, cette péréquation ne se ferait-elle pas au travers d'un contrat d'objectif de solidarité entre une collectivité et une autre ?

Un exemple : le département des Hauts-de-Seine va être débité d'une partie de ses ressources,...

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Hélas ! (*Sourires.*)

M. Jean-Jacques Delmas. ... alors que le département de la Lozère va être crédité. Pourquoi n'y aurait-il pas un contrat d'objectif de solidarité entre ces deux départements à concurrence, au minimum, de ce qui devrait être apporté à la Lozère ? (*Sourires.*)

Un contrat d'objectif économique et démographique permettrait notamment de stabiliser sur dix ans la population d'un département comme celui de la Lozère, et induirait, notamment, une augmentation du nombre des emplois.

Ce contrat serait établi entre les deux départements pour des opérations permettant d'atteindre les objectifs. Si ces objectifs étaient atteints avant le délai prévu, la contribution du département des Hauts-de-Seine pourrait être diminuée d'autant. Les habitants de votre département, monsieur le ministre d'Etat, sauraient alors à quoi servent les prélèvements qui leur sont appliqués, et ceux de la Lozère, à quoi servent ceux dont ils bénéficient.

Solidarité, complémentarité, lisibilité : la proposition est peut-être révolutionnaire,...

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Ça oui !

M. Jean-Jacques Delmas. ... mais elle aurait au moins l'intérêt d'associer dans un projet ceux qui donnent et ceux qui reçoivent. Elle inviterait les deux populations à mieux se connaître et aurait le mérite de faire jouer la solidarité vers un objectif d'intérêt général et de rendre lisible cette solidarité.

Le temps qui m'est imparti est trop court pour que je puisse développer cette proposition, mais je serais prêt à travailler avec vos services pour aller plus loin. (*M. Adrien Zeller applaudit.*)

M. le président. La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Les articles 20 à 24 sont extrêmement importants car ils concernent le rôle que peuvent jouer les collectivités locales dans l'aménagement du territoire, qu'il s'agisse des régions, des départements, ou des groupements de communes qui participent au développement économique.

Une politique d'aménagement du territoire ne peut pas réussir si les collectivités locales n'ont pas les moyens de la soutenir et de s'y associer. Or, d'après un article paru dans un quotidien aujourd'hui, elles relancent leurs programmes d'investissements, mais essentiellement en ayant recours à l'emprunt et cela parce qu'elles éprouvent des difficultés. En effet, elles connaissent une diminution des dotations de 0,7 p. 100 cette année - c'est l'évolution la plus défavorable depuis dix ans -, une moindre progression de la DGF qui n'augmentera cette année, et l'année prochaine d'ailleurs, que de l'indice des prix, enfin une réduction du fonds de compensation de la taxe professionnelle et de toutes les dotations de péréquation.

Au total, leurs recettes ne progressent que de 4 p. 100 alors que leurs dépenses courantes augmentent de 5,8 p. 100. Il s'ensuit une réduction de l'épargne et les collectivités locales se trouvent placées dans des conditions de plus en plus difficiles. C'est particulièrement le cas des départements, je l'ai déjà dit et vous avez bien voulu en prendre acte, monsieur le ministre d'Etat.

Incontestablement, il y a des disparités de ressources et nous attendions des propositions précises pour y remédier. Au lieu de cela, l'article 20 nous propose un rapport destiné à permettre de mesurer les ressources et les charges des différentes collectivités locales. Était-il vraiment nécessaire de prévoir un rapport de plus alors que le Groupe d'études et de réflexion interrégional, qui est d'ailleurs présidé par quelqu'un que vous connaissez bien, monsieur le ministre d'Etat, le Crédit local de France, le comité des finances locales, ont déjà analysé la situation et constaté la disparité des ressources ? Si vous l'aviez voulu - mais le vouliez-vous ? - vous auriez eu la possibilité de nous proposer dès maintenant des mesures concrètes pour réduire ces disparités.

Une étude du Crédit local de France que je tiens à votre disposition établit une comparaison entre les dépenses des différentes régions de France et leur produit intérieur brut. On peut ainsi constater que les dépenses du quart nord-est sont inférieures de 11 p. 100 à son produit intérieur brut, lequel est bien supérieur à la moyenne nationale, alors que celles du quart sud-ouest, et d'une partie de l'Ouest, sont supérieures de 12 p. 100 à un produit intérieur brut lui-même inférieur à la moyenne nationale. Les disparités sont donc importantes et elles sont incontestables. N'aurait-il pas été préférable de prendre tout de suite des dispositions, avant que cette situation ne devienne intenable, plutôt que d'attendre les conclusions des rapports que vous nous proposez, et que nous n'aurons que dans quelques années ?

Ce débat nous permet toutefois de mieux comprendre les difficultés que vous rencontrez, monsieur le ministre d'Etat, car on entend de nombreuses voix s'élever des bancs de la majorité pour contester la nécessité d'une péréquation, d'une réduction des disparités. Mais nous nous interrogeons : comment pourra-t-on mettre en œuvre une véritable politique de développement du territoire si on ne donne pas aux collectivités les plus défavorisées, les plus dépourvues, les moyens de soutenir ce développement ? En effet, dans certaines régions, il n'y a plus d'activité économique, plus d'entreprises, et même la population a pratiquement disparu. Les collectivités sont les seules à pouvoir donner une impulsion au développement lorsqu'elles sont réunies sous forme de groupements de communes à fiscalité propre. Encore faut-il qu'elles aient des moyens ! C'est pourquoi nous souhaiterions qu'au cours des débats sur ces articles l'Assemblée adopte certaines de nos propositions visant à réduire les disparités de ressources.

M. le président. La parole est à M. Francis Delattre, dernier orateur inscrit sur l'article.

M. Francis Delattre. Cet article est important puisqu'il y est question de « réduction des écarts de ressources entre les collectivités locales ». Et je profite de l'occasion pour vous dire que je regrette beaucoup, quant à moi, d'avoir voté la privatisation du Crédit local de France.

M. Jean-Louis Idiart. Ah !

M. Francis Delattre. En effet, ce que je pressentais à l'époque est arrivé.

Au temps des Trente glorieuses, les collectivités locales bénéficiaient, à travers la Caisse d'aide des collectivités locales, de prêts à un coût moyen de 6 p. 100. Or, vous savez ce qu'il en est aujourd'hui : la caisse d'aide aux collectivités locales s'est transformée en Crédit local de France, que nous avons privatisé. Le système qui permettait de mutualiser les risques entre toutes les collectivités et qui leur assurait un accès à des financements intéressants n'existe plus. Quant au Crédit local de France, sa façon de travailler est simple : il accorde sans trop de problèmes, et à des taux relativement intéressants, des prêts aux communes dites riches, mais il n'est pas de même pour les communes éligibles à la DSU. Et celles-ci qui, en région parisienne notamment, ont plus de 30 p. 100 de logements sociaux et pour lesquelles les recettes issues de la taxe professionnelle représentent moins de 20 p. 100 de l'ensemble de leurs ressources fiscales, sont classées « villes pauvres » et sont en rouge sur les lignes du Crédit local de France, même si on ne peut leur reprocher aucun incident de paiement. Ce n'est pas le cas seulement d'une ville que je connais plus que d'autres, c'est valable pour l'ensemble des villes à DSU de mon département. L'attaché du banquier leur explique alors que si elles veulent rester partenaires du Crédit local de France, qui a maintenant des actionnaires, qui figure dans les pages saumon, qui présente le syndrome des ratios, du ratio Cooke notamment, elles devront augmenter leurs impôts.

Mes collègues, maires d'une ville plus à l'aise que la mienne, pourront toujours prétendre que ce n'est pas vrai. Je vous dis, moi, que le Crédit local de France ne prête aujourd'hui qu'aux collectivités qui vont bien. Et pour celles qui ont le malheur d'être éligibles à la DSU, tout accès normal à des financements corrects pour investir est devenu très difficile.

M. Rémy Auchédé. Proposez une loi de nationalisation !

M. Francis Delattre. Je regrette donc cette privatisation. Certes, il y avait tellement de trous dans le budget, lorsque nous sommes arrivés, qu'elle paraissait nécessaire. Mais, je le dis, ce fut une erreur. On peut toujours aujourd'hui parler de réduire les écarts de richesses entre les collectivités en créant des fonds alors que cette privatisation a créé un important écart supplémentaire entre elles ! A l'occasion de ce texte, qui prévoit la création de plusieurs fonds, il me semblerait opportun, voire indispensable, d'envisager la création d'une caisse d'aide aux collectivités locales telle que celle qui a fonctionné pendant trente ans, qui était une mutuelle et qui permettait aux collectivités d'accéder à des prêts dans de bonnes conditions.

Les villes qui connaissent une gestion serrée, celles de 30 000 à 40 000 habitants notamment, qui ont des problèmes structurels, de croissance, de ressources, doivent en effet pouvoir investir dans de bonnes conditions pour acquérir les équipements qui leur manquent - lycée, commissariat... Je pense notamment aux villes du grand

cercle de la région parisienne dont certaines ont vu leur population s'accroître de 10 000 habitants en dix ans et qui n'ont pas le statut de ville nouvelle.

M. le président. M. Ollier, rapporteur, a présenté un amendement, n° 289 rectifié, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 20 :

« Un rapport présenté par le Gouvernement au Parlement dans le délai d'un an à compter de la publication de la présente loi étudiera les modalités de la réduction des écarts de richesse entre les collectivités territoriales en fonction de la disparité de leurs ressources et de leurs charges.

« Le rapport déterminera un indice synthétique permettant de mesurer les ressources et les charges des communes, départements et régions. »

Sur cet amendement, je suis saisi de trois sous-amendements.

Le sous-amendement n° 1018, présenté par M. Saumade, est ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa de l'amendement n° 289 rectifié par les mots : "notamment en matière d'aide sociale". »

Le sous-amendement n° 1045, présenté par MM. Grandpierre, Auchedé et les membres du groupe communiste, est ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa de l'amendement n° 289 rectifié par les mots : "et en fonction du niveau des revenus de la population". »

Le sous-amendement n° 1017, présenté par M. Saumade, est ainsi rédigé :

« Compléter l'amendement n° 289 rectifié par l'alinéa suivant :

« Le rapport qui tient compte des disparités liées au nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion dans les départements déterminera un indice synthétique permettant de mesurer les ressources et les charges des départements, des communes et des régions. »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 289 rectifié.

M. Patrick Ollier, rapporteur. L'article 20 est très important. Monsieur le ministre d'Etat, vous êtes en train de nous proposer une véritable politique de développement et d'aménagement du territoire. Or l'un des éléments essentiels pour réduire les handicaps et rétablir les équilibres, tient à la manière dont nous allons aborder le problème de l'écart des ressources et des richesses entre les communes et à notre capacité de mettre en place un système redistributif de nature à rétablir l'équilibre.

Ce texte est un socle, j'ai déjà eu l'occasion de le dire. Il franchit une première étape. Mais il ne peut pas tout résoudre, monsieur Bonrepaux, surtout s'agissant d'une matière extrêmement difficile à cerner dans la mesure où nous ne disposons pas des études nécessaires.

M. Augustin Bonrepaux. Le débat dure depuis un an !

M. Patrick Ollier, rapporteur. Comment, en l'espace de quelques mois, le Gouvernement aurait-il pu réaliser les études devant lui permettre de proposer aujourd'hui des mesures concrètes ? Notre méthode de travail doit être pragmatique. Le débat ne doit être marqué ni par la précipitation, ni par l'improvisation. Le rapport dont il est question présentera les conclusions des études qui s'imposent et, dans un an, nous pourrions trancher et prendre les mesures nécessaires.

Nous nous sommes fixés comme objectif en commission de nous engager sur une piste, d'imaginer un système sans en rester à un principe. Et je suis de ceux qui

considèrent qu'il faut établir ce qu'on appelle un « serpent », permettant de déterminer les écarts supérieurs et inférieurs par rapport à la moyenne.

La commission a approuvé cette démarche et l'amendement que je vous propose, lequel prévoit que ce rapport déterminera un indice synthétique, permettant de mesurer les ressources et les charges des communes, des départements et des régions.

Je rappelle à notre assemblée que, dans le cadre de la réforme de la DGF - M. Hoeffel le sait très bien -, s'agissant de la DSU, nous avons déjà créé ensemble un indice synthétique pour les communes de plus de 10 000 habitants. C'est une bonne démarche. Cet indice doit nous permettre d'établir une moyenne, puis de définir le « serpent », c'est-à-dire la marge supérieure et la marge inférieure entre lesquelles se fera la redistribution entre les collectivités.

A l'origine, j'avais proposé d'aller plus loin en encadrant le « serpent ». La commission n'a pas cru devoir suivre son rapporteur. Quoi qu'il en soit, je serais heureux, monsieur le ministre d'Etat, que vous acceptiez de vous engager avec nous sur cette voie en acceptant cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Il est bien vrai qu'il n'y aura ni aménagement, ni reconquête du territoire, ni développement économique sans péréquation. Tout le monde est bien d'accord sur ce point. C'est même le seul point d'accord car, à partir de là, les choses deviennent plus compliquées.

M. Rémy Auchedé. On sombre dans la technique !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Mon souhait était d'aller plus loin et le plus rapidement possible. Mais j'ai mesuré les difficultés de cette tâche et je crois qu'il n'est pas inutile de se donner le temps nécessaire. J'ai bien entendu le propos de M. Bonrepaux et je connais les rapports du GERI, du Crédit local de France et autres auxquels il faisait allusion. Ils n'apportent qu'une réponse parcellaire au problème. D'ailleurs, pour conduire une péréquation réelle, je reconnais avec la commission qu'il faut prendre en compte non seulement les ressources mais aussi les charges et différents autres indices.

Dans l'esprit de la commission, il ne s'agit pas d'enterer le problème. Dans celui du Gouvernement non plus. Si nous arrivons à mettre sur pied ce système et à définir un indice, nous aurons fait un pas important. Le Gouvernement est donc favorable à l'amendement de la commission.

M. Patrick Ollier, rapporteur. Je vous remercie, monsieur le ministre d'Etat.

M. le président. La parole est à M. Jean-Louis Idiart pour défendre les sous-amendements n° 1018 et 1017.

M. Jean-Louis Idiart. Dans les départements, les dépenses liées à l'aide sociale connaissent une inflation considérable. Cette situation est particulièrement vraie dans ceux où le nombre de bénéficiaires du RMI est très supérieur à la moyenne nationale, notamment dans les départements de l'arc méditerranéen.

Dans les budgets départementaux, les dépenses d'investissement doivent malheureusement tenir compte de cette inflation. Il paraît donc opportun de faire figurer ces données dans le rapport au Parlement. C'est ce que nous proposons par les sous-amendements n° 1018 et 1017.

M. le président. La parole est à M. Michel Grandpierre pour soutenir le sous-amendement n° 1045.

M. Michel Grandpierre. Nous souhaitons que le niveau de revenus de la population soit l'un des critères pris en compte pour l'appréciation des richesses et des charges des collectivités territoriales. Si la réduction des écarts de ressources entre collectivités constitue une véritable priorité pour le Gouvernement, comment les différences de revenus pourraient-elles être ignorées ? La différence entre Stains et Neuilly, par exemple, ne se situe pas seulement entre les niveaux de rendement de la taxe d'habitation ou de la taxe professionnelle, mais aussi et avant tout entre les niveaux de revenus des habitants de ces deux communes. C'est tellement vrai que les communes sont encouragées à accueillir sur leur territoire des ménages à fort potentiel fiscal et que celles qui accueillent des familles plus modestes sont fortement pénalisées. Il y a là une grande injustice qu'un véritable aménagement du territoire pourrait corriger, à condition d'intégrer la réduction des différences de revenus dans ses objectifs.

Qui plus est, les communes dont le potentiel fiscal des habitants est faible ont à la fois des ressources moins élevées et des charges considérables, du fait justement des difficultés sociales rencontrées par leur population. Par leurs interventions et leurs investissements dans le domaine social, les collectivités locales corrigent autant qu'elles le peuvent les plus grandes inégalités ; encore faut-il qu'elles en aient, demain, les moyens. Puisqu'un rapport doit permettre de mesurer les ressources et les charges des collectivités locales, il serait souhaitable que les niveaux de revenus soient explicitement retenus.

M. le président. La parole est à M. Alain Marsaud.

M. Alain Marsaud. Nous ne pouvons que nous féliciter de la prise en compte des disparités de ressources et de charges dans la promotion d'un développement équilibré du territoire.

Les mécanismes de péréquation existants sont en effet marqués par leur multiplicité, leur diversité, leur disparité, souvent aussi, hélas, par leur opacité, et surtout par l'insuffisance des moyens financiers qui leur sont affectés. Depuis près de dix ans, nous avons vu proliférer sans aucune cohérence, des mécanismes péréquateurs censés réduire les inégalités de ressources entre les collectivités locales. Que l'on songe, entre autres, à la dotation de péréquation de la DGF, à la dotation de solidarité urbaine, à la dotation de développement rural...

Dans le même temps, la réduction des inégalités financières en Allemagne était consacrée comme un principe fondamental par la Constitution, sous la dénomination d'« homogénéité des conditions de vie », c'est-à-dire une stricte solidarité financière assurant à tous, où qu'ils résident, des chances égales de développement. Voilà un exemple dont on pourrait s'inspirer.

Il était donc urgent, dans le cadre du renouveau de la politique d'aménagement du territoire, de clarifier et de coordonner ces mécanismes bien souvent illisibles et inconnus des autorités locales.

En outre, le Gouvernement a fait le choix d'une meilleure péréquation fiscale, afin de moduler celle-ci en fonction des besoins de développement. Les régions défavorisées bénéficieront ainsi d'un atout considérable en matière de développement économique.

Mais l'effort entrepris doit permettre de réduire, voire de supprimer réellement, les écarts de développement entre les collectivités locales, afin de contribuer à l'objectif ultime de la politique engagée par le Gouvernement, celui du droit à l'égalité des chances, dont M. le ministre d'Etat veut faire la clef de voûte de la réforme actuelle.

L'accent doit donc être mis dès à présent sur les critères de répartition et sur le contrôle de l'affectation des dotations ainsi dégagées en faveur des zones défavorisées.

A cela s'ajoute un effort nécessaire de suivi et d'évaluation permanent de la part de l'Etat.

Enfin, je souhaite que le Gouvernement incite les institutions communautaires à prendre en compte cette nouvelle politique.

Un effort similaire et tendant au même objectif doit aussi être réalisé par le biais des dotations attribuées dans le cadre du programme de développement des zones rurales, à la répartition desquelles les régions bénéficiaires doivent être pleinement associées.

M. le président. La parole est à M. Adrien Zeller.

M. Adrien Zeller. Je commencerai par une observation de procédure. L'article 20, dans la rédaction proposée par la commission spéciale, prévoit qu'un rapport sera présenté au Parlement dans le délai d'un an à partir de la promulgation de la présente loi. Ne pourrait-on pas s'entendre sur une date qui soit indépendante de la promulgation de la loi ? Le 1^{er} septembre 1995, par exemple. Ainsi nous ne serions pas dépendants des délais nécessaires aux navettes, et notamment du temps que le Sénat voudra consacrer à l'examen du texte.

La fixation d'une date effective me semble d'autant plus s'imposer que, si nous voulons aller dans le sens d'une meilleure péréquation, nous devons agir de manière progressive. Il nous faudra donc disposer à l'automne 1995 des éléments d'appréciation nécessaires pour pouvoir commencer à réduire les inégalités excessives dès la loi de finances pour 1996.

Deuxièmement, je ne suis pas sûr, monsieur Grandpierre, que pour mesurer les écarts de richesses entre les collectivités, il soit nécessaire d'aller aux différences de revenus entre les habitants, même s'il s'agit d'un vrai problème. Je pense que si l'on s'en tient à l'appréciation des charges sociales, on aura déjà fait un très grand pas dans le sens que vous souhaitez. En matière d'aide sociale, en effet, les données sont fiables, disponibles et sûrement très significatives.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les sous-amendements n^{os} 1018, 1045 et 1017 ?

M. Patrick Ollier, rapporteur. La commission ne les a pas examinés, mais ils montrent, et les interventions de M. Idiart et de M. Marsaud le corroborent, que nous sommes tous d'accord pour amoindrir les disparités entre les collectivités territoriales. Le problème est d'abord méthodologique. Comment avancer pour réduire l'écart entre les ressources ? Comment mieux étudier le problème des charges ?

La commission propose une méthode et, si elle ne peut pas accepter votre sous-amendement n^o 1018, monsieur Idiart, c'est pour la simple raison qu'elle préfère en rester au principe d'un rapport auquel est assigné un objectif très général, sans anticiper sur ses conclusions. Mais il est évident que les charges liées à l'aide sociale seront prises en compte. Pour la même raison, je propose également le rejet des sous-amendements n^{os} 1045 et 1017.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Même avis que la commission.

M. le président. La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Je regrette, monsieur le président, qu'un sous-amendement que j'avais déposé à l'amendement n^o 289 rectifié n'ait pu arriver en séance.

Je ne pense pas, en effet, que la commission des finances ait un tel pouvoir qu'elle puisse interdire que l'on demande des simulations dans le cadre d'un rapport, car les simulations n'ont aucune incidence financière.

Je ne peux m'associer à l'amendement de la commission ; je pourrais même dire que j'y suis opposé parce qu'il a été amputé de sa seconde partie, qui correspondait justement à ce sous-amendement, et dont la lecture vous montrera, mes chers collègues, que je n'ai aucune raison de douter de la volonté de péréquation du rapporteur :

« Les collectivités locales dont les ressources sont supérieures à la valeur moyenne de cet indice feront l'objet d'un prélèvement à due concurrence par une réduction des montants de l'Etat qui leur sont attribués. Les crédits correspondants seront affectés à la seconde fraction du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

« Les collectivités locales dont les ressources sont inférieures à cette valeur moyenne bénéficieront d'une dotation complémentaire tenant compte notamment du potentiel fiscal, de l'effort fiscal et du revenu moyen par habitant. »

Il est bien évident que si cette seconde partie avait été maintenue, j'aurais pu me rallier à l'amendement de la commission. Mais vous proposez maintenant, monsieur le rapporteur, un amendement vide de toute orientation. On demande aux auteurs du rapport de déterminer un indice synthétique, fort bien ! Mais quelle est la volonté de péréquation par rapport à cet indice ?

Au demeurant, le rejet de cette partie par la commission démontre, monsieur le ministre d'Etat, ce que j'affirmais tout à l'heure. Je ne doute pas de votre volonté ni de celle du rapporteur d'instaurer une péréquation, mais, dans votre majorité - la discussion générale l'atteste - les avis sont fort partagés. Je pense même que les adeptes de la péréquation y sont minoritaires.

Alors, monsieur le président, sachant que ce sous-amendement s'est égaré dans les méandres de la procédure, j'aimerais que M. le rapporteur veuille bien le reprendre, puisque la paternité lui en revient. L'amendement en serait considérablement amélioré et nous pourrions alors nous y rallier.

M. le président. Monsieur Bonrepaux, le président de la commission des finances sera informé de vos observations. Je signale d'ailleurs à l'Assemblée nationale la publication très prochaine, sous sa plume, d'un rapport qui sera mis en distribution sur le pourquoi et le comment de l'application de l'article 40. Je me suis permis de faire une petite préface très prudente. Je ne saurais trop vous inciter à le lire.

Je mets aux voix le sous-amendement n° 1018.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 1045.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 1017.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Monsieur le président, il est bien évident que le Gouvernement ne devrait pas accepter ce qui apparaît comme une injonction, puisque l'amendement n° 289 rectifié lui intime de déposer un rapport « dans le délai d'un an », mais il accepte néanmoins de présenter un sous-amendement qui devrait répondre aux préoccupations d'un certain nombre de parlementaires.

M. le président. On est d'autant moins fondé à reprocher à la commission spéciale d'adresser une injonction au Gouvernement qu'elle ne fait que reprendre sur ce point l'injonction que le Gouvernement s'est adressée à lui-même dans son projet de loi, en écrivant au deuxième alinéa de l'article 20 : « Un rapport, déposé devant le Parlement dans un délai d'un an... »

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Le Gouvernement est libre de s'engager lui-même, mais ne saurait accepter les injonctions qu'on entend lui adresser.

M. le président. En l'occurrence, l'engagement était pris.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Peu importe ! De toute façon, on arrivera au même résultat ! *(Sourires.)*

Le Gouvernement propose de rectifier à nouveau l'amendement n° 289 rectifié en substituant au verbe « étudiera », le verbe « définira ». Cette rédaction lui semble plus conforme à l'objectif.

M. Patrick Ollier, rapporteur. J'en suis d'accord.

M. le président. L'amendement n° 289 a donc été rectifié une deuxième fois par la commission elle-même, sur la proposition du Gouvernement qui n'avait pas à modifier de sa propre initiative l'amendement de la commission. *(Sourires.)*

Je mets aux voix l'amendement n° 289 deuxième rectification.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 20.

Les amendements n° 161 de M. Grandpierre, 773 et 774 de M. Balligand et 624 de M. Thomas n'ont plus d'objet.

Après l'article 20

M. le président. M. Bailligand et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 776, ainsi rédigé :

« Après l'article 20, insérer l'article suivant :

« I. - Il est créé un fonds pour le développement de l'intercommunalité. Ses ressources sont constituées par un prélèvement sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle. Le montant en prélèvement est fixé, pour 1995, à hauteur de 10 p. 100 du montant de la dotation. Il augmente par la suite de 10 points chaque année.

« Les ressources du fonds servent à encourager la création de nouveaux groupements de communes et l'adoption, par ces groupements, du régime fiscal prévu à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

« II. - Le deuxième alinéa de l'article L. 234-10 du code général des communes est complété par la phrase suivante :

« Il est augmenté par les ressources du fonds pour le développement de l'intercommunalité créé par la loi d'orientation n° ... du ... pour le développement du territoire.

« III. - L'article L. 234-10 du code des communes est complété par l'alinéa suivant :

« La dotation par habitant des groupements visés en 2° ne peut être inférieure à celle des groupements visés en 1°. »

La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Comme je l'ai déjà indiqué, nous jugeons nécessaire de formuler dès à présent des propositions concrètes pour mettre en œuvre la péréquation. Il s'agit, en l'occurrence, d'encourager l'intercommunalité.

Le fonds pour le développement de l'intercommunalité que notre amendement n° 776 tend à créer répondrait à une double préoccupation.

Premièrement, M. le ministre délégué le sait bien, il n'y aura pas suffisamment de moyens pour financer l'intercommunalité si elle progresse comme nous le souhaitons tous. Il nous faut, dès à présent, dégager de nouveaux moyens pour 1995. Nous proposons, pour ce faire, d'opérer sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle un prélèvement identique pour tous.

Deuxièmement, ce nouveau fonds encouragerait à la création de nouveaux groupements et surtout à l'adoption, par ces groupements, du régime fiscal visé à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts. On irait ainsi vers une clarification de la répartition des ressources fiscales en affectant la taxe professionnelle au niveau des groupements et des bassins d'emploi. C'est un point auquel nous aurons l'occasion de revenir lorsque nous aborderons l'article 23 relatif à la réforme de la taxe professionnelle.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Patrick Ollier, rapporteur. Elle a rejeté cet amendement.

D'abord, si on compte bien, 10 p. 100 de la DCTP, cela fait 1,9 milliard de francs, alors que la fraction actuellement versée aux groupements au sein de la DGF atteint 3,7 milliards. Les moyens de l'intercommunalité seraient donc réduits.

Et puis, monsieur Bonrepaux, il ne faut pas toujours mélanger les genres. On ne peut pas jouer avec les finances locales comme on joue aux dés ! Vous jetez en permanence sur la table des propositions destinées à faire compenser par tel fonds ce que tel autre fonds ne peut pas fournir. La dotation de compensation de la taxe professionnelle a pour objet de compenser les allègements de taxe professionnelle et non de financer l'intercommunalité. Ce n'est pas cohérent : rejet !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Contre !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 776.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. MM. Auchedé, Grandpierre et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 162, ainsi libellé :

« Après l'article 20, insérer l'article suivant :

« L'article 1636 B *sexies* du code général des impôts est ainsi rédigé :

« Les conseils généraux, les conseils municipaux et les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre votent chaque année les taux des taxes locales qu'ils déterminent librement. »

La parole est à M. Rémy Auchedé.

M. Rémy Auchedé. Dans le débat sur cette loi d'orientation, nous avons beaucoup parlé de la restructuration des finances locales. Toujours, hélas, dans le même sens,

celui du partage de ressources qui s'amenuisent. Et si j'en juge aux demandes d'exonération qui ont été multipliées hier, la tendance n'est pas près de s'inverser.

L'autre aspect, c'est le danger de mise en cause de l'autonomie communale en matière de fiscalité. Ainsi, en ce qui concerne la taxe professionnelle, l'article 23 prévoit la fixation d'un taux unique intercommunal, voire d'un taux d'imposition national. Autrement dit, ce ne seraient plus les collectivités élues qui fixeraient cet impôt, dont l'assiette serait par surcroît délocalisée. Le rapport d'étape envisage d'ailleurs une spécialisation des impôts locaux par niveau.

Il faut permettre aux citoyens de mieux connaître la collectivité qui encaisse l'impôt levé afin qu'ils puissent au moins apprécier l'usage qui en est fait.

Par ailleurs, nous estimons que les assemblées élues au premier degré sont les mieux à même d'évaluer les possibilités contributives en matière de fiscalité locale.

C'est pourquoi nous proposons d'insérer cet article additionnel après l'article 20.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Patrick Ollier, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Contre !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 162.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 21

M. le président. « Art. 21. - Dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement soumettra au Parlement un rapport contenant des propositions tendant à une modulation des concours de l'Etat aux dépenses d'équipement des collectivités territoriales. Ce rapport examinera les conditions d'un regroupement en une dotation unique de la dotation globale d'équipement des communes et des départements et du fonds de la compensation de la taxe sur la valeur ajoutée. Il étudiera la possibilité pour cette nouvelle dotation, fonctionnant selon le mécanisme du taux de concours, d'apporter une contribution modulée aux collectivités territoriales selon les objectifs de la politique de développement du territoire. »

Plusieurs orateurs sont inscrits sur cet article.

La parole est à M. Marc Laffineur.

M. Marc Laffineur. Cet article laisse entrevoir une fusion prochaine de la DGE et des ressources du fonds de compensation de la TVA. C'est évidemment tentant car cela permettrait de disposer de quelque 20 milliards de francs pour faire une péréquation au niveau des collectivités. Cependant, c'est une fausse bonne idée.

D'abord, le fonds de compensation de la TVA ne sert jamais qu'à rembourser des avances de trésorerie que font les collectivités à l'Etat. Par conséquent, une telle mesure déstabiliserait les budgets de toutes les collectivités territoriales.

Quant à la DGE, souvenons-nous que son taux, qui était de 2,2 p. 100 des investissements des collectivités à l'origine, a été abaissé à 2 p. 100, puis à 1,9 p. 100. Quel taux serait appliqué par le fonds qui aurait regroupé les deux dotations ? Il faudrait craindre une diminution progressive afin d'améliorer le budget de l'Etat.

L'amendement proposé par la commission spéciale est bon : il faut supprimer cet article.

M. le président. La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Avant de m'exprimer sur cet article important, je veux répondre au rapporteur qui m'a accusé de mélanger les genres. Or le prélèvement de 10 p. 100 sur la DCTP que nous avons proposé n'est pas différent de ce que prévoit l'article 22 du projet de loi. Simplement, nous souhaitons une mise en œuvre immédiate et une affectation prioritaire de ces dotations aux groupements de communes, éléments essentiels de l'aménagement du territoire.

Avec cet article 21 qui concerne le fonds de compensation de la TVA, monsieur le ministre délégué aux collectivités locales, il est temps de faire clairement le point sur la compensation dont vont pouvoir bénéficier les collectivités locales. Certes nous avons beaucoup progressé depuis que je vous ai interrogé en séance publique. Néanmoins il reste plusieurs problèmes importants sur lesquels je voudrais obtenir des réponses précises. En effet si je ne cesse d'interroger le Gouvernement, les réponses ne sont pas toujours très nettes.

En ce qui concerne d'abord la construction des garderies, on nous a indiqué que l'Etat ne rembourserait plus la TVA mais que la question était réglée puisque les collectivités locales étaient autorisées à augmenter les loyers. J'aurais préféré que l'on règle le problème en permettant une augmentation de 18,6 p. 100 des coûts plafonds. Là nous aurions eu pleinement satisfaction alors que je crains que les collectivités locales ne laissent quelques plumes avec le système choisi.

Ensuite, je maintiens que la suppression de la compensation de la TVA pour les logements posera des problèmes aux communes rurales. En effet, les offices d'HLM n'y interviennent pas, parce qu'il ne peut y avoir de prêts locatifs aidés. Seule la compensation de la TVA permettrait à ces communes de réaliser des logements.

Enfin, il est un problème relatif à l'aménagement du territoire sur lequel nous n'avons toujours pas obtenu de réponse alors qu'il intéresse tous ceux qui vivent dans des zones rurales. Il s'agit, monsieur le ministre, de ce que l'on appelle les multiservices, c'est-à-dire les commerces et tout ce qui est réalisé par les collectivités locales puis laissé en gestion à des opérateurs privés, qu'il s'agisse d'associations ou de particuliers.

Dans de telles opérations, comment les collectivités locales peuvent-elles récupérer la TVA ? Si cela n'était pas possible les problèmes seraient encore aggravés dans les régions défavorisées, car seules les collectivités locales y soutiennent le développement en menant des actions économiques.

Pourront-elles récupérer directement la TVA ? Pourront-elles bénéficier du fonds de compensation de la TVA et à quelles conditions ?

Alors que sur les deux autres sujets des débuts de réponses ont été apportés, des progrès ayant été réalisés dans les discussions au sein du comité des finances locales, tel n'est pas le cas pour cette question importante touchant aux réalisations à caractère économique des collectivités locales et dont la gestion est ensuite confiée au secteur privé.

M. le président. La parole est à M. Alain Rodet.

M. Alain Rodet. Monsieur le ministre d'Etat, l'article 21 aurait pu constituer le cœur du titre V qui pouvait être considéré comme la partie la plus importante du projet de loi, en tout cas, la plus prometteuse.

Ainsi que M. Laffineur l'a souligné, les suggestions contenues dans cet article 21 constituent une fausse bonne idée. Sans faire preuve d'opposition stérile ou systématique, on ne peut que constater, en effet, que si cet article, d'ailleurs redondant, trace quelques perspectives, repose sur de bonnes intentions, il est tragiquement muet quant aux objectifs et aux moyens.

Pour se convaincre de la vacuité du texte, il suffit de lire l'interview accordée par le président de la commission spéciale, M. Millon, à *La Tribune de l'économie*.

Cet article 21 a au moins deux grandes faiblesses.

D'abord, il ne tient compte ni de l'absence de convergence dans la répartition des deux dotations, ni des priorités affichées en matière d'aménagement du territoire. Certes, je suis le premier à reconnaître qu'il est bien difficile en moins d'un an, d'infléchir dans le sens de l'aménagement du territoire les dotations qu'accorde l'Etat aux collectivités locales. Toutefois le mouvement se prouve en marchant. Or tout ce qui concerne les concours de l'Etat aux collectivités locales, dans la loi de finances pour 1994 trace une perspective complètement opposée à celle affichée dans le projet de loi. Il s'agit d'une constatation essentielle qui ne peut qu'accroître le scepticisme.

Seconde faiblesse de l'article 21 : il est global, donc aveugle. Or on ne peut traiter de DGE et de FCTVA sans tenir compte du fait que 36 000 communes, une centaine de départements et une vingtaine de régions, ont des particularités, des spécificités qui appellent un discours un peu plus précis, un peu plus détaillé. En effet, la DGE ou le FCTVA peuvent concerner des situations très contrastées.

Prenons le cas de la sous-estimation des problèmes urbains, autre lacune du texte.

Les entités urbaines ne constituent pas un ensemble homogène. Ainsi certaines agglomérations sont situées au centre d'espaces ruraux fort déprimés, ce qui leur pose des problèmes particuliers. Cela existe dans le Massif central, comme dans l'est de la France ou ailleurs. Ces villes cumulent donc les problèmes de toute entité urbaines - lutte contre l'exclusion, soutien aux grands équipements, développement des politiques des contrats de villes - et des difficultés particulières liées au fait qu'elles sont en concurrence avec des cantons moins bien pourvus qui recevront des aides spécifiques au travers du titre IV du projet de loi et qui seront beaucoup mieux traités par les différents fonds européens.

Compte tenu des disparités existant entre les agglomérations urbaines elles-mêmes, comment peut-on imaginer traiter leurs problèmes en quelques lignes ?

Il est une autre question : celle de la corrélation entre ressources apportées par l'Etat aux collectivités locales et politique d'aménagement du territoire, à laquelle il faut joindre, à mon avis, le problème plus central de la comparaison entre potentiel fiscal et effort fiscal. Nous évoquerons ce sujet en examinant l'article 22, mais je tiens à dire d'emblée que lancer de telles perspectives sans, au préalable, comparer potentiel fiscal et effort fiscal me paraît une façon très mutilante d'aborder la question.

M. le président. Je suis saisi de trois amendements identiques, n° 290, 70 et 793.

L'amendement n° 290 est présenté par M. Ollier, rapporteur, et M. Bonrepaux ; l'amendement n° 70 est présenté par MM. Mercier, Saumade, René Beaumont et Houssin ; l'amendement n° 793 est présenté par M. Bonrepaux et les membres du groupe socialiste.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer l'article 21. »

La parole est à M. Arnaud Cazin d'Honincthun, vice-président de la commission spéciale, pour soutenir l'amendement n° 290.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, vice-président de la commission spéciale. La commission a souhaité la suppression de cet article, d'abord pour une première raison mineure.

En effet, l'article 21 laisse présager la fusion de la dotation globale d'équipement et des dotations du fonds de compensation de la TVA. Si une telle fusion peut sembler possible pour la dotation globale d'équipement première part, car elle a un caractère d'automatisme, en revanche, celle de la deuxième part, dont l'attribution est déconcentrée au niveau des préfets de département, me paraît difficilement envisageable. En effet, cela reviendrait à transformer une subvention au coup par coup en une subvention à caractère automatique. Or chacun sait quels problèmes en découleraient pour les communes rurales ou pour celles de faible importance qui ont souvent des programmes d'investissement en dents de scie.

La deuxième raison de notre demande de suppression est plus fondamentale. En m'adressant à vous, monsieur le ministre d'Etat, je m'adresse en fait au Gouvernement dans son ensemble, notamment à certains qui essaient sans cesse de revenir sur cette victoire obtenue par les élus locaux qu'a constituée la création du fonds de compensation de la TVA.

Je relève d'ailleurs que, malgré son caractère indicatif, cette disposition donne un blanc-seing au Gouvernement, surtout à l'administration, pour examiner la possibilité de moduler les contributions du fonds de compensation de la TVA.

Il s'agit d'une question non de rédaction, mais de principe. La TVA est une charge induite qui pèse sur les collectivités locales, consommatrices finales. Elle doit donc leur être remboursée. Toute disposition qui tendrait à décrocher la TVA réellement acquittée des versements du fonds de compensation de la TVA constituerait un danger mortel pour les collectivités locales.

M. Marc Laffineur. Très bien !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, vice-président de la commission spéciale. En conséquence, nous ne pouvons accepter, ni de près ni de loin, cette disposition. Pour nous le FCTVA est un droit...

M. Alain Rodet. Très bien !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, vice-président de la commission spéciale. ... et nous n'acceptons pas l'idée même d'une modulation de ce droit. C'est pourquoi la commission spéciale a voté un amendement de suppression de cet article.

M. Marc Laffineur et M. Michel Mercier. Très bien !

M. Alain Rodet. Il le fallait !

M. le président. La parole est à M. Michel Mercier, pour soutenir l'amendement n° 70.

M. Michel Mercier. Il est défendu.

M. le président. La parole est à M. Augustin Bonrepaux, pour soutenir l'amendement n° 793.

M. Augustin Bonrepaux. Nous avons déposé un amendement identique pour les raisons excellentement exposées par M. Arnaud Cazin d'Honincthun.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Effectivement la querelle porte non sur les mots, mais sur la nature respective de la

DGE et du FCTVA. Au-delà de cette querelle, cependant, chacun s'accordera à considérer qu'il s'agit de recettes inscrites à la section d'investissement des budgets. La DGE, comme le FCTVA, participe donc à l'équilibre des plans de financement des équipements.

L'équipement étant un facteur essentiel de l'aménagement du territoire, il n'est donc pas totalement dénué de fondement de considérer qu'en matière d'équipement une certaine péréquation pourrait être opérée pour permettre aux collectivités dénuées de moyens d'investir malgré tout. Tel était le sens de la proposition du Gouvernement dans l'article 23. Elle permettait d'instituer immédiatement au profit des collectivités les plus défavorisées un fonds de péréquation.

Je n'ignore pas non plus - et personne n'ignore dans cette assemblée - les difficultés d'interprétation quant à l'assiette du FCTVA, même si un groupe, auquel participait d'ailleurs M. Bonrepaux, a effectué, je crois, un travail de clarification intéressant.

Pour toutes ces raisons, la fusion présenterait bien des avantages, même si les difficultés techniques ne sont pas à sous-estimer.

Cela dit, si votre assemblée estimait que cette fusion ne serait pas opportune, malgré les effets péréquateurs qui la sous-tendent, le Gouvernement s'en remettrait à sa sagesse, mais en insistant bien sur le fait qu'ainsi serait supprimé un instrument immédiat de péréquation.

M. le président. La parole est à M. Gilles Carrez.

M. Gilles Carrez. Les problèmes du FCTVA et de la DGE sont au cœur des malentendus qui règnent dans les relations financières entre les collectivités locales et l'Etat. Certes le rapporteur a employé des mots particulièrement sévères en la matière, mais je crois qu'il vaut mieux éviter les positions doctrinales trop tranchées. Il est préférable de s'en tenir aux constats pratiques.

De ce point de vue, on relève que, depuis 1987, le FCTVA a progressé de 67 p. 100, passant de 12,4 milliards de francs à 22,4 milliards, lesquels ont aidé à l'investissement des collectivités locales. En revanche, pour la dotation globale d'équipement, le taux de concours initial de 5 p. 100 tend peu à peu vers zéro. Il est de 1,5 p. 100 cette année. Toutefois il ne faut pas oublier que la DGE, deuxième part, qui bénéficie aux petites communes, a été transformée en subvention spécifique.

Pour bien apprécier le fait que le Gouvernement nous propose un regroupement en une dotation unique du FCTVA et de la DGE avec, de surcroît, un mécanisme de taux de concours, les élus locaux doivent avoir à l'esprit ces deux évolutions totalement contrastées. Je pense en particulier à la malheureuse évolution du taux de concours de la DGE.

Cela dit, lorsque l'on parle de remboursement par le FCTVA, on fait référence au taux moyen de la TVA acquittée par les collectivités locales sur leurs investissements. Même si cela est de moins en moins vrai, tel est encore souvent le cas. Ce taux présente donc l'avantage d'être stable et précis, de ne pouvoir être manipulé - encore que !... on l'a vu en 1994 - au gré des différentes lois de finances. Il s'agit donc d'un dispositif extrêmement protecteur pour les collectivités locales.

Malgré tout, il ne faut pas sous-estimer les inconvénients qu'il présente.

Le premier est celui auquel le Gouvernement a fait référence : l'évolution très rapide pour les crédits de l'Etat. Cela dit, il peut parfaitement être corrigé si l'on fait une analyse plus précise des mécanismes d'éligibilité au FCTVA des dépenses engagées.

Le principal inconvénient du FCTVA, tel qu'il fonctionne aujourd'hui, est de ne pas permettre de favoriser des objectifs d'aménagement du territoire. Or, je le rappelle, il représente les deux tiers des concours de l'Etat à l'investissement des collectivités locales. (*Murmures sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*) Par conséquent, en envisageant un remboursement sur la base d'un taux unique, on s'interdit toute possibilité de différenciation en fonction d'objectifs d'aménagement du territoire. Il fallait le rappeler. Il peut aussi - on ne peut pas le nier - y avoir des problèmes au regard de la réglementation communautaire.

Le FCTVA présente donc des éléments positifs auxquels nous, les élus locaux, sommes profondément attachés parce qu'il constitue une ressource ...

M. Francis Delattre. Ce n'est pas une ressource !

M. Gilles Carrez. ... qui a procuré de nombreux avantages, grâce à la légitimité du mécanisme même de remboursement, mais il ne permet pas de prendre en compte des objectifs d'aménagement du territoire. Il faut avoir le courage de le dire, il favorise notamment des communes riches (« *Bien sûr !* » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)...

M. Francis Delattre. Ha !

M. Gilles Carrez. ... parce que ce sont elles qui peuvent investir (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*), mais elles sont remboursées de la même manière que les autres.

Je pense donc que, sur ce sujet, une réflexion n'est pas forcément inutile.

M. le président. Mes chers collègues, nous venons d'ouvrir un débat qui risque d'être assez long.

Je vais me permettre de formuler quelques réflexions pour tenter de trouver une solution.

Lorsque le Gouvernement souhaite évoquer un problème auquel il ne peut pas apporter une solution, il se « commande » - si j'ose dire - un rapport dont, en général, il donne le titre et l'objet, mais il est souvent tenté de donner également tout de suite sa conclusion.

Ce qui gêne la commission et une partie de l'Assemblée, ce n'est pas que le Gouvernement pose dans le projet de loi le principe selon lequel les concours de l'Etat aux dépenses d'équipement doivent à l'avenir mieux participer à l'objectif de l'aménagement du territoire, c'est la précision suivante laissant entendre qu'il n'y a qu'une solution pour y parvenir : un regroupement en une dotation unique.

Est-ce que tout le monde ne s'y retrouverait pas - je pose simplement la question - si on s'en tenait à la première phrase de l'article 21 : « Dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement soumettra au Parlement un rapport contenant des propositions tendant à une modulation des concours de l'Etat aux dépenses d'équipement des collectivités locales » ?

M. le président. La parole est à M. le président de la commission spéciale.

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Monsieur le président, votre souci de clarification du débat est fort honorable.

Dans le cas qui nous occupe, je ne vois vraiment pas pourquoi le Gouvernement est obligé de demander au Parlement l'autorisation de lui soumettre un rapport. Il peut très bien le faire tout seul, comme cela lui arrive fréquemment.

M. le président. Dans ces conditions, monsieur Millon, nous pouvons arrêter tout de suite l'examen du projet de loi, car les propositions de rapports y sont nombreuses.

La proposition, que je formule, fait d'ailleurs l'objet d'un amendement. Mais si nous votons les amendements de suppression, nous ne pourrions pas examiner cet amendement de compromis. C'est la raison pour laquelle je me permets de hasarder cette suggestion.

La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire. Monsieur le président, je comprends très bien votre démarche.

Le Parlement ne peut pas s'offusquer de ce que le Gouvernement lui indique la direction dans laquelle il se propose d'aller. D'ailleurs, il est libre de faire autre chose. C'est lui qui vote la loi.

En réalité, nous avons retenu cette procédure parce qu'il nous paraissait nécessaire de disposer le plus rapidement possible d'un fonds de péréquation, et les arguments avancés par M. Carrez m'ont paru particulièrement justifiés. Si l'on ne veut pas moduler le soutien de l'Etat aux dépenses d'équipement, il est évident que ce sont toujours les communes riches qui investiront, tandis que les communes pauvres n'auront rien de plus.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission spéciale.

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Chaque fois que le Gouvernement nous a proposé des mesures innovantes, nous les avons votées avec enthousiasme, même si nous avons amendé certaines d'entre elles.

L'article 21 comporte deux parcies.

Le Gouvernement n'a pas besoin de la première. S'il a envie de déposer un rapport, il peut le faire sans nous en demander l'autorisation. D'ailleurs de nombreux rapports ont été commandés depuis plusieurs mois, et il n'est jamais venu devant le Parlement lui demander sa permission.

Dans la deuxième partie, le Gouvernement annonce ses intentions. Permettez-moi de m'y arrêter un instant.

J'ai écouté M. Carrez. Je veux bien tout ce qu'il propose, mais actuellement les modalités de gestion du FCTVA sont totalement différentes des modalités de gestion de la DGE.

M. Augustin Bonrepaux. Tout à fait !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. On ne sait donc absolument pas comment il sera utilisé. Le Gouvernement peut faire ce qu'il veut. Personnellement, je souhaiterais qu'il nous saisisse de rapports approfondis sur certains sujets, mais s'il nous demande - j'avais déjà utilisé avant-hier le terme - notre onction pour couvrir une démarche que nous craignons, je refuse de la donner en tant que président de la commission spéciale !

M. Adrien Zeller. Très bien !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. La position de la commission spéciale est claire : nous ne sommes pas là pour faire du droit potestatif, pour envisager des possibilités.

C'est la raison pour laquelle la commission a demandé la suppression de cet article.

M. le président. Il faut se garder de généraliser. Sans entrer dans le fond du débat, je constate que la commission ne propose pas la suppression d'autres rapports du Gouvernement. Il arrive même aux députés de demander au Gouvernement avec son accord, des rapports. Un

exemple précis me vient à l'esprit : pendant l'examen de la loi quinquennale sur l'emploi, un député a demandé au Gouvernement un rapport sur le rapprochement de l'UNEDIC et de l'ANPE, ce qui a permis de passer à l'article suivant ! (*Sourires.*) N'est-ce pas, monsieur le président de la commission spéciale ?

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Prolongeons ce petit moment de détente !

Au moment du grand problème UNEDIC-ANPE, le Gouvernement, voyant qu'il ne pouvait pas aller au fond, a proposé au député en question un amendement de repli pour ne pas dire tout à fait non, ni pas tout à fait oui. C'était une technique de débat.

Pour le reste, on a souvent cité ici Portalis, y compris vous-même, monsieur le président. Nous ne sommes pas là pour faire des lois qui annoncent des rapports.

M. André Fanton. Le président de la commission spéciale a raison, mais le président de l'Assemblée a également raison sur la quantité de rapports qui ont été commandés !

M. le président. La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Nous tenons beaucoup à la disparition de la péréquation sur le fonds de compensation de la TVA. Cela ne veut pas dire, monsieur le ministre d'Etat, que nous soyons contre la péréquation. Au contraire ! Mais il y a beaucoup d'autres pistes que l'on peut étudier, à propos en particulier de la ressource qui entraîne le plus de disparités : la taxe professionnelle ; peut-être pourrions-nous suivre certaines de vos propositions.

Je voudrais en revenir à la première partie de l'exposé de notre collègue Carrez.

Nous savons que la compensation de TVA se fait en fonction des investissements réalisés et portés sur le compte administratif. Elle était de 15,682 et va passer à 14,777. Nous sommes assurés de ce mécanisme. Si le FCTVA devient un fonds de péréquation, nous ne savons plus quelle sera la compensation. Je pourrais citer quelques exemples de fonds dont, selon les lois de finance, les taux varient, parfois sont supprimés. Aujourd'hui, nous avons la garantie d'une compensation de l'avance de la TVA, que nous avons faite sur les investissements réalisés. On ne peut pas déroger à ce principe.

M. le président. Monsieur Bonrepaux, dans la mesure où il y avait deux parties dans votre intervention, dois-je en conclure que vous seriez prêt à retirer votre amendement, n° 793, de suppression totale de l'article en faveur de l'amendement, n° 489 de M. Cazin ou de l'amendement, n° 794 de M. Balligand, qui en maintiennent la première phrase ?

M. Augustin Bonrepaux. C'est-à-dire votre proposition !

M. le président. Proposition que j'ai reprise pour faire en sorte que le débat s'engage avant d'être clos par le vote de la suppression de l'article.

M. Augustin Bonrepaux. Oui, je le retire.

M. le président. L'amendement n° 793 est retiré.

La parole est à M. Daniel Pennec.

M. Daniel Pennec. Je ne suis pas favorable au maintien de la seule première phrase de l'article 21.

Le texte du projet de loi me convient. Pour celles et ceux qui auraient des inquiétudes, je rappelle qu'il est indiqué : « Il étudiera la possibilité pour cette nouvelle

dotation, fonctionnant selon le mécanisme du taux de concours, d'apporter une contribution modulée aux collectivités territoriales selon les objectifs de la politique de développement du territoire. »

C'est très positif. Voilà qui assure une plus grande justice aux petites communes rurales.

M. le président. La parole est à M. Arsène Lux.

M. Arsène Lux. Nous sommes nombreux à approuver le souci de péréquation du Gouvernement et à estimer que son texte va dans le bon sens.

Mais nous sommes plusieurs à nous interroger sur les conditions dans lesquelles s'effectuera la transition entre l'actuel et le futur système.

Pouvez-vous nous donner quelques indications à ce sujet, monsieur le ministre d'Etat ?

M. le président. Je donne d'abord lecture de l'amendement n° 1046, dont vient de me saisir le Gouvernement et dans lequel M. Lux trouvera une réponse à sa question, qui est précisément l'absence de réponse (*Sourires.*) : « Rédiger ainsi l'article 21 : « Dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement soumettra au Parlement des propositions sur l'adaptation aux objectifs du développement du territoire des concours de l'Etat aux dépenses d'équipement des collectivités territoriales. »

M. Adrien Zeller. Hors TVA !

M. le président. La parole est à M. Marc Laffineur.

M. Marc Laffineur. Je propose de sous-amender l'amendement du Gouvernement en ajoutant : « hors TVA ».

M. Augustin Bonrepaux et M. Adrien Zeller. Tout à fait !

M. Marc Laffineur. On sent derrière cet article une volonté de reprendre le fonds de compensation de la TVA, qui est une avance de trésorerie faite à l'Etat par les collectivités et, petit à petit, de le diminuer comme ce fut le cas pour la DGE.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission spéciale.

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Je vais d'abord parler de procédure, puis du fond.

Je rappelle les termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi est votée par le Parlement. La loi fixe les règles... »

M. André Fanton. Exact !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Nous ne fixons plus de règles ! Nous commandons des rapports ! Je vais sans doute voter l'amendement du Gouvernement ; donc, je vais me contredire, mais je préfère fauter consciemment.

M. le président. C'est souvent plus agréable ! (*Sourires.*)

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Monsieur le ministre d'Etat, j'aimerais que vous soyez notre interprète auprès de tous les ministres pour leur demander de ne plus nous saisir de projets de loi où il est question de possibilités, de rapports, de commissions. Ce n'est pas le rôle de la loi : « La loi fixe les règles », article 34 de la Constitution.

M. André Fanton. Très bien !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Sur le fond - je m'exprime à titre personnel -, j'accepterai l'amendement du Gouvernement parce que je voudrais couper l'appétit féroce des ministères des finances et du budget, qui,...

M. André Fanton. Très bien !

M. Gérard Jeffray. Absolument !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. ... depuis déjà un certain nombre d'années, nous grignotent régulièrement le FCTVA, sous prétexte que certaines dépenses d'investissement ne peuvent plus en relever. Si nous ne votons pas l'amendement présenté par le Gouvernement, rien n'arrêtera ces Pantagruels !

M. André Fanton. C'est de la gloutonnerie !

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

M. Patrick Ollier, rapporteur. Le rapporteur prend la parole non pas parce qu'il a peur d'être privé de rapport (*Sourires.*) mais parce que...

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Il a peur d'être privé de crédits ! (*Rires.*)

M. Patrick Ollier, rapporteur. ... il souhaite s'exprimer sur le fond.

Je sais que l'article 34 est très précis.

Lorsque, dans une loi d'orientation,...

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Cela n'existe pas !

M. Patrick Ollier, rapporteur. ... le Gouvernement se propose de mettre en œuvre une nouvelle politique, une partie du texte est normative, mais il est utile à la bonne compréhension du Parlement - même si vous avez raison sur le fond, monsieur le président - et de ceux qui auront à appliquer cette loi sur l'aménagement et le développement du territoire de connaître avec précision les objectifs qui lui ont été fixés.

S'agissant de la modulation des concours de l'Etat, vous venez d'indiquer, monsieur le président Millon, les risques qui les menacent. Si le Gouvernement s'engage dans une réflexion qui tend à les limiter, nous devons y souscrire et je ne vois pas comment il pourrait le faire autrement que dans un rapport.

A titre personnel, je me rallie donc à l'amendement du Gouvernement.

M. le président. La parole est à M. Arnaud Cazin d'Honincthun.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. Avec M. le rapporteur, je me félicite de cette excellente technique des lois d'orientation. Malheureusement, notre débat en illustre à merveille la difficulté. En effet, nous n'élaborons pas des dispositions mais envisageons les risques qu'elles pourraient nous faire courir. Or ces risques, nous ne les connaissons pas puisque nous ne connaissons pas le contenu exact des propositions !

M. Francis Galizi. Eh oui !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. Voilà le vrai problème qui nous est posé !

Sur le principe d'une éventuelle modulation des concours - je réponds à votre proposition de synthèse, monsieur le président -, pourquoi pas ? Mais quels concours ? Quelle modulation ?

On agite devant nous le chiffon rouge sans que nous sachions très exactement à quelle sauce - pardonnez l'image un peu familière - nous allons être mangés !

A titre personnel, je n'accepte pas la possibilité de moduler le FCTVA ; cela doit être bien clair.

M. Adrien Zeller. Voilà !

M. Patrick Ollier, rapporteur. Nous sommes d'accord !

M. le président. La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. L'amendement du Gouvernement ne vous satisfait pas car il sous-entend qu'on va étudier la modulation des concours de l'Etat aux dépenses d'investissement. Mais de quels concours s'agit-il ? De la dotation globale d'équipement et du FCTVA. De quelles autres dotations d'investissement va-t-on étudier la modulation ?

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. Les subventions !

M. Augustin Bonrepaux. Lesquelles ? Les autres sont affectées, que ce soit les dotations d'équipement scolaire ou les dotations de décentralisation. Accepter cet amendement reviendrait à accepter l'article 21 en l'état. Je répète que dans le cas du FCTVA, il s'agit de la compensation d'une avance faite par les collectivités à l'Etat pour les investissements qu'elles réalisent.

M. Jean-Louis Idiart. Tout à fait !

M. Augustin Bonrepaux. Nous ne pouvons pas laisser porter atteinte à cela !

Mais il y a d'autres possibilités de péréquation, et je vous en ai proposé une tout à l'heure, qui a été rejetée. On peut en faire sur d'autres compensations, avec la taxe professionnelle, par exemple. Nous sommes à cet égard ouverts à toute proposition. Mais ce que vous proposez, c'est la meilleure formule pour priver - une fois de plus - les collectivités locales de ressources alors que l'objet du présent projet serait plutôt, au contraire, de leur en donner.

M. le président. Je mets aux voix, par un seul vote, les amendements n° 290 et 70.

(*Ces amendements ne sont pas adoptés.*)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 1046, ainsi rédigé :

« Rédiger ainsi l'article 21 :

« Dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement soumettra au Parlement des propositions sur l'adaptation aux objectifs de développement du territoire des concours de l'Etat aux dépenses d'équipement des collectivités territoriales. »

Cet amendement a été présenté succinctement par M. le ministre d'Etat, le rapporteur a dit ce qu'il en pensait.

Sur cet amendement, je suis saisi d'un sous-amendement, n° 1047, de M. Laffineur, qui est ainsi rédigé :

« Compléter l'amendement n° 1046 par les mots : "hors TVA". »

La parole est à M. Marc Laffineur, pour soutenir ce sous-amendement !

M. Marc Laffineur. Tout a été dit, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Patrick Ollier, rapporteur. Je pense qu'en introduisant cette notion, on recrée le problème. Je ne suis pas favorable au sous-amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Le Gouvernement est contre.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 1047.

(*Le sous-amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1046.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 21.

Les amendements n° 489, 794, 371, 795, 372 et 488 non plus d'objet.

Après l'article 21

M. le président. M. Sauvadet et M. Gengenwin ont présenté un amendement, n° 195, ainsi rédigé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« Dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement soumettra au Parlement un rapport qui examine les conditions d'un regroupement en une dotation unique de la dotation globale d'équipement et de la dotation globale de fonctionnement. »

La parole est à M. Germain Gengenwin.

M. Germain Gengenwin. Mon amendement, dans la continuité de l'article 21 du projet qui proposait de regrouper le FCTVA et la DGE, propose de jumeler la DGE et la DGF. Après l'adoption de l'amendement du Gouvernement, il n'est plus utile. Je le retire donc.

M. le président. L'amendement n° 195 est retiré.

Je suis saisi de quatorze amendements, n° 291, 777, 778, 779, 780, 781, 782, 783, 784, 785, 786, 787, 788 et 789, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n° 291 et 777 sont identiques.

L'amendement n° 291 est présenté par M. Ollier, rapporteur, et M. Bonrepaux ; l'amendement n° 777 est présenté par M. Bonrepaux.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. - Dans l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988) modifié par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993) les mots : "ou mises à disposition" sont supprimés.

« II. - La dotation globale de fonctionnement est majorée à due concurrence.

« III. - Les pertes de recettes engendrées par l'application des I et II sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

L'amendement n° 778, présenté par M. Bonrepaux, est ainsi rédigé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. - Dans l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988) modifié par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993) après les mots : "mises à disposition", insérer les mots : "exclusives, définitives et sans charges financières pour les collectivités".

« II. - La dotation globale de fonctionnement est majorée à due concurrence.

« III. - Les pertes de recettes engendrées par l'application des I et II sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

L'amendement n° 779, présenté par M. Bonrepaux, est ainsi rédigé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. - Dans l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988) modifié par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993), après les mots : "mises à disposition", insérer les mots : "exclusives et sans charges financières pour les collectivités".

« II. - La dotation globale de fonctionnement est majorée à due concurrence.

« III. - Les pertes de recettes engendrées par l'application des I et II sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

L'amendement n° 780, présenté par M. Bonrepaux, est ainsi rédigé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. - Dans l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988) modifié par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993) après les mots : "mises à disposition", insérer les mots : "sauf dans les départements bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale".

« II. - La dotation globale de fonctionnement est majorée à due concurrence.

« III. - Les pertes de recettes engendrées par l'application des I et II sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

L'amendement n° 781, présenté par M. Bonrepaux, est ainsi rédigé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. - Dans l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988) modifié par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993) après les mots "mises à disposition", insérer les mots "sauf dans les communes de moins de 5 000 habitants".

« II. - La dotation globale de fonctionnement est majorée à due concurrence.

« III. - Les pertes de recettes engendrées par l'application des I et II sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

L'amendement n° 782, présenté par M. Bonrepaux, est ainsi rédigé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. - Dans l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988) modifié par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993) après les mots "mises à disposition", insérer les mots "sauf dans les communes de moins de 3 500 habitants".

« II. - La dotation globale de fonctionnement est majorée à due concurrence.

« III. - Les pertes de recettes engendrées par l'application des I et II sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

L'amendement n° 783, présenté par M. Bonrepaux, est ainsi rédigé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. - Dans l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du

29 décembre 1988) modifié par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993) après les mots "mise à disposition" insérer les mots "sauf dans les communes de moins de 2 500 habitants".

« II. - La dotation globale de fonctionnement est majorée à due concurrence.

« III. - Les pertes de recettes engendrées par l'application des I et II sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

L'amendement n° 784, présenté par M. Bonrepaux, est ainsi rédigé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. - Dans l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988) modifié par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993) après les mots "mises à disposition" insérer les mots "sauf dans les communes de moins de 2 000 habitants".

« II. - La dotation globale de fonctionnement est majorée à due concurrence.

« III. - Les pertes de recettes engendrées par l'application des I et II sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

L'amendement n° 785, présenté par M. Bonrepaux, est ainsi rédigé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. - Dans l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988) modifié par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993) après les mots "mises à disposition", insérer les mots "sauf dans les communes de moins de 1 500 habitants".

« II. - La dotation globale de fonctionnement est majorée à due concurrence.

« III. - Les pertes de recettes engendrées par l'application des I et II sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

L'amendement n° 786, présenté par M. Bonrepaux, est ainsi rédigé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. - Dans l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988) modifié par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993) après les mots "mises à disposition", insérer les mots "sauf dans les communes de moins de 1 000 habitants".

« II. - La dotation globale de fonctionnement est majorée à due concurrence.

« III. - Les pertes de recettes engendrées par l'application des I et II sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

L'amendement n° 787, présenté par M. Bonrepaux, est ainsi rédigé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. - Dans l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988) modifié par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993) après les mots "mises à disposi-

tion", insérer les mots "sauf dans les communes de moins de 2 000 habitants pour les opérations de développement économique comportant la fourniture de service à la population".

« II. - La dotation globale de fonctionnement est majorée à due concurrence.

« III. - Les pertes de recettes engendrées par l'application des I et II sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

L'amendement n° 788, présenté par M. Bonrepaux, est ainsi rédigé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. - Dans l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988) modifié par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993) après les mots "mises à disposition", insérer les mots "sauf dans les communes de moins de 2 000 habitants pour les opérations de développement économique".

« II. - La dotation globale de fonctionnement est majorée à due concurrence.

« III. - Les pertes de recettes engendrées par l'application des I et II sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

L'amendement n° 789, présenté par M. Bonrepaux, est ainsi rédigé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. - Dans l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988) modifié par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993) après les mots "mises à disposition", insérer les mots "sauf dans les communes de moins de 2 000 habitants pour la construction de logements et pour les opérations de développement économique".

« II. - La dotation globale de fonctionnement est majorée à due concurrence.

« III. - Les pertes de recettes engendrées par l'application des I et II sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

Monsieur Bonrepaux, s'agissant de l'amendement n° 777, vous pourriez peut-être vous rallier à l'amendement n° 291 de la commission dont vous êtes cosignataire ?

M. Augustin Bonrepaux. Oui, monsieur le président, je retire le mien.

M. le président. L'amendement n° 777 est retiré.

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 291.

M. Patrick Ollier, rapporteur. La commission a considéré qu'il convenait de régler l'épineux problème de l'éligibilité des mises à disposition, car l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993, qui a été votée au mois de décembre dernier, n'est pas satisfaisant, puisqu'il ne le règle que temporairement.

On a évoqué tout à l'heure les gendarmeries, certains logements sociaux et des constructions dans le tourisme social.

Le décret présenté au comité des finances locales a été, si mes informations sont bonnes, rejeté par celui-ci. J'ai cependant indiqué à la commission spéciale qu'il aurait

été préférable d'attendre la conclusion du groupe de travail constitué au sein du comité des finances locales sur ce sujet car des propositions concrètes sont en cours d'élaboration et une solution est sans doute en vue.

D'ailleurs, monsieur le ministre d'Etat, peut-être pourriez-vous nous indiquer quelles sont les orientations de ce groupe de travail et quelles chances elles ont d'aboutir sur ce sujet.

En tout état de cause, la commission a adopté l'amendement n° 291 et demande à l'Assemblée de faire de même.

M. le président. La parole est à M. Augustin Bonrepaux, qui souhaitera peut-être présenter un argumentaire global pour ses amendements n° 778 à 789.

M. Augustin Bonrepaux. Monsieur le rapporteur, vous avez raison de souligner qu'une commission a travaillé, qu'elle a bien avancé et que - je le reconnais - beaucoup de problèmes ont été réglés. Il en reste tout de même qui me paraissent nécessiter encore quelques éclaircissements. Or l'objet de ce débat est justement de faire la clarté sur la façon dont, désormais - et j'espère qu'il existera longtemps encore -, le fonds de compensation de la TVA fonctionnera.

J'attends les réponses de M. le ministre d'Etat, sur divers problèmes.

D'abord, sur la compensation s'agissant du financement des gendarmeries. Est-il prévu que les coûts plafonds, qui sont fixés pour les gendarmeries, soient réévalués de 18,6 p. 100, puisque la TVA - qui représente 18,6 p. 100 - disparaît ? Si ces coûts plafonds sont relevés, le problème est résolu.

Deuxièmement, quelle réponse apportez-vous pour les logements permanents dans les zones rurales et dans les communes de moins de 2 000 habitants par exemple, c'est-à-dire là où les offices n'interviennent pas ?

Troisièmement, que comptez-vous faire pour les investissements à caractère économique réalisés par les communes puis gérés par des associations ou des gestionnaires qui, eux, sont redevables de la TVA ? C'est le problème le plus délicat auquel je n'ai pas moi-même, pour l'instant, de solution à proposer.

Monsieur le ministre d'Etat, en fonction des réponses que vous m'apporterez, je retirerai ou je maintiendrai mes amendements.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 291 de la commission ainsi que sur les amendements de M. Bonrepaux.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Monsieur le rapporteur, le décret d'application de la loi de finances de 1993 a été adopté après révision par le comité des finances locales, et il est au contresens.

L'amendement n° 291 pose un problème sérieux, et même grave, car les conséquences de son adoption sont difficiles à chiffrer aujourd'hui mais elles porteraient sur un nombre respectable de milliards de francs.

On ne peut pas s'engager à la légère dans de tels domaines.

Le régime du FCTVA relève de la loi de finances qui en régit les modalités d'attribution. En conséquence, l'amendement proposé me semble relever du seul domaine de la loi de finances.

Outre cet argument purement juridique, je souligne à quel point cet amendement est contraire aux principes fondateurs du FCTVA.

Je voudrais apporter quelques précisions sur le fond. La notion de mise à disposition fera bientôt l'objet d'une circulaire à l'élaboration de laquelle M. Bonrepaux a d'ailleurs contribué dans le cadre du groupe de travail du comité des finances locales. Dans ces conditions, l'amendement aurait automatiquement pour effet d'ouvrir la voie à des abus en matière de versements du FCTVA, abus que le comité des finances locales a toujours condamnés et voulu empêcher. Et ce au moment même où l'on parviendra à une définition satisfaisante des biens réalisés pour le compte de tiers à exclure du FCTVA.

Par ailleurs, si l'on suivait cet amendement, on aboutirait à des distorsions considérables dans les règles concurrentielles. Nous pensons qu'il n'est pas dans la vocation du FCTVA de se substituer aux règles de déduction fiscale qui s'appliquent à ces acteurs économiques.

Sont éligibles au FCTVA les dépenses réalisées par ou pour le compte de la collectivité, et destinées à être intégrées dans le patrimoine de la collectivité. De plus, le fonds est liquidé au vu du compte administratif, soit deux ans après, afin justement de pouvoir tenir compte de la destination du bien. Les finances de l'Etat n'ont pas à supporter le coût de certaines décisions des collectivités locales, qui peuvent choisir d'utiliser leurs biens pour favoriser des activités qui ne relèvent pas directement de leurs compétences ou qui échappent à leur contrôle, ou qui font concurrence à des initiatives privées.

Le Gouvernement ne pense pas envisageable d'aller au-delà de l'effort de clarification entrepris en liaison avec le comité des finances locales et du régime dérogatoire organisé par la loi de finances rectificative de 1993.

Je rappelle que le FCTVA représente 22,5 milliards de francs, soit les deux tiers des dotations d'équipement. Son évolution est en très forte croissance ces dernières années. Cela n'autorise pas un élargissement qui contredirait l'effort de maîtrise des finances publiques que nous avons engagé par la loi d'orientation quinquennale du 24 janvier dernier.

Telles sont les raisons pour lesquelles le Gouvernement n'est pas favorable à l'adoption de cet amendement.

Pour ce qui est des gendarmeries, je rappelle que les loyers vont être réévalués et que cette réévaluation sera prise en charge par l'Etat.

Le Gouvernement est donc défavorable, je le répète, à l'amendement n° 291 de la commission spéciale ainsi qu'à ceux de M. Bonrepaux.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Patrick Ollier, rapporteur. Je vous ai écouté avec attention, monsieur le ministre d'Etat, développer votre argumentation. Mais la commission, sur ce sujet, a été très claire. Nous souhaitons aussi une clarification de l'éligibilité. A cet égard, le vote de la commission est plus qu'un appel et il y aura probablement d'autres discussions.

En ce qui concerne l'amendement n° 291, en dépit des explications que vous venez de fournir, je ne peux que maintenir la position de la commission qui l'a adopté.

M. le président. La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Il est exact que la commission qui a travaillé dans le cadre du comité des finances locales a beaucoup avancé, qu'elle a clarifié les choses dans certains domaines, dont beaucoup me préoccupaient. Mais subsiste tout de même encore un manque de précision.

On me dit, par exemple, que l'on va augmenter les loyers. Je préférerais que l'on me dise qu'à partir de maintenant, ou à partir du 1^{er} janvier, les coûts plafonds fixés par la gendarmerie sont augmentés de 18,6 p. 100. Voilà une réponse simple que tout le monde peut comprendre ! En effet, comme c'est sur ces coûts plafonds que sont calculés les loyers et les subventions de l'Etat, nous saurions alors que les collectivités locales ne sont pas pénalisées puisqu'on leur donne exactement l'équivalent de la TVA.

Tout le reste est un peu flou. En quelque sorte, je vous souffle une réponse, monsieur le ministre d'Etat. Si vous nous la donnez, je retire une partie de mes amendements, en particulier le premier, que j'aurais mauvaise grâce à maintenir étant donné que la commission a travaillé et qu'une circulaire va paraître. Mais les suivants, il va bien falloir en discuter !

Avant d'indiquer les amendements que je vais maintenir, j'attends donc des réponses précises sur les quatre problèmes que j'ai soulevés.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission spéciale.

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Personnellement, je soutiens qu'il faut adopter l'amendement présenté par la commission, pour la raison simple qu'on ne peut parler de développement, de reconquête et d'aménagement du territoire si on paralyse les communes qui veulent réaliser des investissements structurants - en logements sociaux, en équipements de tourisme social, en gendarmeries.

On nous objecte que la loi de finances rectificative de 1993 a déjà répondu à certaines de nos appréhensions et de nos interrogations. Mais au 1^{er} janvier 1995, c'est fini ! Ferions-nous maintenant des lois intermittentes ?

Par conséquent, contre le point de vue présenté par le Gouvernement, je souhaite que cet amendement soit adopté.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 291.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Avec son gage ! Quel sera le prix des cigarettes ?...

Les amendements n° 778, 779, 780, 781, 782, 783, 784, 785, 786, 787, 788 et 789 n'ont plus d'objet.

M. Le Fur a présenté un amendement, n° 97 corrigé, ainsi rédigé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. - A la fin du deuxième alinéa du paragraphe III de l'article 42 de la loi de finances pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988), les mots « en 1992 ou en 1993, pour lesquelles les travaux sont achevés au plus tard le 31 décembre 1994 » sont supprimés.

« II. - La perte de recettes pour l'Etat est compensée à due concurrence par une majoration des taux des droits visés par les articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

La parole est à M. Marc Le Fur.

M. Marc Le Fur. Nous abordons la question majeure du logement social en milieu rural. Il y a, en milieu rural, une forte demande de logements locatifs et, parallèlement, une défaillance de l'offre, faute de maîtres d'ouvrage.

M. Patrick Ollier, rapporteur. L'amendement vient d'être satisfait !

M. Marc Le Fur. Les privés hésitent et, bien souvent, les offices d'HLM répugnent à investir en milieu rural. C'est en particulier le cas dans mon département.

Faute de maîtres d'ouvrage privés ou publics, comment répondre à l'attente des particuliers, des familles et des anciens ? Comment éviter que ces familles modestes aillent grossir nos banlieues ? Par la maîtrise d'ouvrage des communes. Ne nous le dissimulons pas, monsieur le ministre d'Etat, construire du logement social en milieu rural entraîne des surcroûts, parce qu'il s'agit souvent d'opérations modestes : une, deux ou trois maisons.

Jusqu'à présent, de telles opérations ont été possibles grâce au fonds de compensation de la TVA, qui complétait utilement les plans de financement de nos communes. A partir de 1988, on est entré dans une phase d'incertitude. Des instructions orales ont parfois démenti des instructions écrites. La loi de finances de 1994 a reconnu le problème. Elle a levé l'incertitude pour le passé, c'est-à-dire jusqu'à la fin de l'année 1994, en acceptant de déroger au droit commun. Toutefois, cette dérogation est légitimement encadrée : il ne peut s'agir d'opérations modestes, moins de cinq logements, et de communes modestes, de moins de 3 500 habitants.

Qu'en est-il pour l'avenir ? Cet amendement tend à prolonger le système actuel. Monsieur le ministre d'Etat, vous avez parlé de révolution à propos de ce débat sur l'aménagement du territoire. Ce que je vous propose n'est même pas une réforme, c'est la prolongation de ce qui existe. Ma question, en fait, est très simple. Voulons-nous, oui ou non, que l'on puisse continuer à construire du logement social en milieu rural ? Je fais appel à votre mansuétude.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Patrick Ollier, rapporteur. Cet amendement est largement satisfait par celui que nous venons d'adopter.

M. le président. Effectivement. Monsieur Le Fur, maintenez-vous votre amendement ?

M. Marc Le Fur. Si les logements sociaux sont assimilés à des mises à disposition...

M. Patrick Ollier, rapporteur. Bien sûr !

M. Marc Le Fur. ... je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 97 corrigé est retiré.

MM. Achedé, Grandpierre et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 164, ainsi rédigé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. - A compter du 1^{er} janvier 1995, les dépenses des collectivités territoriales, de leurs groupements, de leurs régies, des services départementaux d'incendie et de secours, des centres communaux d'action sociale, des caisses des écoles, des centres de vacances, des centres de formation des personnels communaux, du centre national et des centres de gestion des personnels de la fonction publique territoriale, comptabilisées à leur section de fonctionnement, qui ont été imposées à la taxe sur la valeur ajoutée, ouvrent droit à compensation du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

« II. - Les collectivités territoriales et organismes visés ci-dessus bénéficient du remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée sur leurs dépenses de fonctionnement dans les mêmes conditions de procédure et de délai que celles fixées pour le versement de la dotation globale d'équipement.

« III. - Le taux de l'impôt sur le bénéfice des sociétés est relevé à 40 p. 100 pour les bénéfices distribués.

« IV. — Les articles 158 *bis*, 158 *ter* et 209 *bis* du code général des impôts sont abrogés. »

La parole est à M. René Carpentier.

M. René Carpentier. Ce débat est intéressant car il est bon de rappeler que le Gouvernement, lors de l'examen du dernier budget, a tenté de fortement ponctionner le fonds de compensation de la TVA et que c'est devant la réaction des élus qu'il a reculé. Pour autant, vous n'avez pas abandonné votre projet, monsieur le ministre d'Etat.

Je dois dire que le système de remboursement est plus qu'imparfait. En effet, il s'effectue avec décalage sans tenir compte de l'inflation, ni des charges de trésorerie qui correspondent à cette sortie d'argent. De plus, il ne tient pas compte de la TVA payée sur toutes les dépenses de fonctionnement, la restauration scolaire, l'aide aux personnes âgées ou l'aide aux exclus, par exemple.

On assiste donc à un paradoxe : plus les communes dépensent, plus elles sont pénalisées par l'Etat qui prélève sa dîme. C'est d'autant moins acceptable que le Gouvernement, dans le même temps, à la demande des entreprises, a supprimé le décalage d'un mois pour le remboursement de la TVA, sans aucune condition.

Le remboursement de la TVA aux collectivités locales serait une mesure de justice pour satisfaire les importants besoins de la population, notamment en matière d'investissement. Il serait d'ailleurs générateur de nombreux emplois dans le secteur productif.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Patrick Ollier, rapporteur. La commission a rejeté cet amendement. Il s'agit d'abord de régler l'éligibilité des dépenses communales concernant les investissements. Avec cet amendement, nous entrons dans le champ du fonctionnement. Mes chers collègues, je vous invite à le rejeter.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Même avis que la commission !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 164.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Meylan et les membres du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre ont présenté un amendement, n° 515 rectifié, ainsi libellé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. — Avant le dernier alinéa du III de l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 n° 88-1193 du 29 décembre 1988, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire définies par décret en Conseil d'Etat, les opérations de construction de logements sociaux réalisées par les communes avec des prêts locatifs aidés par l'Etat et données en gestion à des organismes visés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation ne sont pas considérées comme des immobilisations aidées ou mises à la disposition d'un tiers.

« II. — La perte de recettes est compensée à due concurrence par le relèvement des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

Cet amendement n'a plus d'objet après l'adoption de l'amendement n° 291.

M. Bonrepaux a présenté un amendement, n° 798, ainsi rédigé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. — A compter du 1^{er} janvier 1995, la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements évolue chaque année en fonction du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) et des deux tiers du taux d'évolution du produit intérieur brut.

« II. — Les pertes de recettes engendrées par l'application du I sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

Monsieur Bonrepaux, accepteriez-vous de défendre en même temps vos amendements n° 797 et 796, qui sont des amendements de repli ?

M. Augustin Bonrepaux. Je vais essayer, monsieur le président, pour nous faire gagner du temps, quoique ces amendements soient importants.

M. le président. L'amendement n° 797 est ainsi rédigé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. — A compter du 1^{er} janvier 1995, la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements évolue chaque année en fonction du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut.

« II. — Les pertes de recettes engendrées par l'application du I sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

L'amendement n° 796 est ainsi rédigé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. — A compter du 1^{er} janvier 1996, la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements évolue chaque année en fonction du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) et des deux tiers du taux d'évolution du produit intérieur brut.

« II. — Les pertes de recettes engendrées par l'application du I sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

Vous avez la parole, monsieur Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. A partir du 1^{er} janvier 1995, la dotation globale de fonctionnement n'évoluera qu'en fonction de l'indice des prix. Si l'on veut faire face à la répartition de cette dotation l'année prochaine, il faut prévoir des ressources. En effet, le nombre de groupements augmente, et on peut s'en réjouir, mais comme ils sont prioritaires, ce sont les autres communes qui feront les frais d'une insuffisance de ressources. C'est pourquoi je vous propose de revenir à un mode d'indexation tenant compte de la conjoncture économique.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 798, 797 et 796 ?

M. Arnaud Cazin d'Honinethun, vice-président de la commission spéciale. Je donnerai en même temps l'avis de la commission sur les amendements n° 791, 792 et 790 puisqu'ils ont tous un objet similaire. Il s'agit de modifier le mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement.

Nous avons voté, à la fin de l'année dernière, une réforme du système de la dotation globale de fonctionnement qui prévoit une stabilisation de l'enveloppe en

francs courants en 1994, hélas ! – les temps sont durs –, une évolution en fonction de la hausse des prix en 1995 et, pour 1996, un indice d'évolution tenant compte de la hausse des prix et de la moitié de l'évolution du produit intérieur brut.

Cette loi prévoit dans son article 38 qu'à la fin de l'année 1995, un rapport fera le bilan de la réforme. Nous déciderons ensuite de l'évolution du mode d'indexation.

Il est sage de s'en tenir là et de ne modifier ni le mode d'évolution de la DGF ni sa répartition avant de connaître le bilan de l'application de cette loi, qui vient d'être votée. Par conséquent, monsieur Bonrepaux, tout en comprenant vos raisons, la commission est défavorable à ces amendements.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 798, 797 et 796 ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 798.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 797.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 796.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Bonrepaux, M. Balligand et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 791, ainsi libellé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« Après le premier alinéa de l'article L. 234-7 du code des communes, sont insérés des alinéas ainsi rédigés :

« Toutefois, ce taux de progression est ramené à 25 p. 100 du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale pour les communes d'au moins 10 000 habitants remplissant les conditions suivantes :

« 1° Le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 234-4 divisé par l'effort fiscal, tel que défini à l'article L. 234-5 et pris en compte dans la limite de 1,20, est supérieur au potentiel fiscal moyen national par habitant ; pour l'application de cette disposition, l'effort fiscal des communes membres d'un groupement de communes à fiscalité propre est calculé en ajoutant aux taux de chacune de leurs propres taxes communales ceux appliqués par le groupement aux bases respectives desdites taxes ;

« 2° Le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune telle qu'elle résulte des recensements généraux ou complémentaires est inférieur à 11 p. 100.

« Ce taux de progression est ramené à 15 p. 100 du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale pour les communes d'au moins 10 000 habitants remplissant les conditions suivantes :

« 1° Le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 234-4 divisé par l'effort fiscal, tel que défini à l'article L. 234-5 et pris en compte dans la limite de 1,20 est supérieur au double du potentiel fiscal moyen national par habitant ; pour l'application de cette disposition,

l'effort fiscal des communes membres d'un groupement de communes à fiscalité propre est calculé en ajoutant aux taux de chacune de leurs propres taxes communales ceux appliqués par le groupement aux bases respectives desdites taxes ;

« 2° Le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune telle qu'elle résulte des recensements généraux ou complémentaires est inférieur à 11 p. 100. »

La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. L'amendement n° 791 répond à votre souci collectif, je crois – bien que je ne sois pas sûr justement qu'il soit collectif dans la majorité –, de la péréquation. Si vous vouliez vraiment faire davantage de péréquation, vous l'accepteriez.

M. le président. La commission a déjà dit qu'elle était défavorable à cet amendement.

Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 791.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Bonrepaux, M. Balligand et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 792, ainsi rédigé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. – L'article L. 234-7 du code des communes est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le taux d'évolution annuel de la dotation forfaitaire est majoré de 20 p. 100 lorsque la commune appartient à un groupement de communes à fiscalité propre.

« II. – La dotation globale de fonctionnement est majorée à due concurrence.

« III. – Les pertes de recettes engendrées par l'application des I et II sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Cet amendement a pour objet d'encourager les collectivités qui font partie d'un groupement de communes.

M. le président. La commission est défavorable à cet amendement.

Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 792.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Bonrepaux a présenté un amendement, n° 790, ainsi libellé :

« Après l'article 21, insérer l'article suivant :

« I. – Le cinquième alinéa de l'article L. 234-10-3 du code des communes tel qu'il résulte de la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts est ainsi rédigé :

« Les dispositions des quatre alinéas précédents ne s'appliquent aux groupements de communes qu'à compter de la quatrième année d'attribution de la dotation globale de fonctionnement. »

« II. – La dotation globale de fonctionnement des communes est majorée à due concurrence.

« III. – Les pertes de recettes engendrées par l'application des I et II sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Il ne s'agit nullement de modifier les règles de répartition, mais de répondre à un réel problème.

L'article 9 de la loi de 1993 a abrogé l'article L. 234-17 du code des communes et inséré un article L. 234-10-3 aux termes duquel le taux de progression annuelle de la DGF des groupements est bloqué à 120 p. 100 de la dotation d'aménagement perçue l'année précédente, à partir de la troisième année d'attribution de ladite dotation. Cette disposition est en totale contradiction avec la volonté d'encourager les groupements.

Prenons l'exemple d'une communauté de communes créée en décembre 1993 et instituant au 1^{er} septembre 1994 une taxe professionnelle de zone sur tout ou partie des zones d'activités de son territoire, applicable en 1995. En 1994, la dotation globale de fonctionnement sera calculée sur les bases théoriques prévues par la loi. En 1995, elle sera calculée sur les bases fiscales de 1994, année sans taxe professionnelle de zone. Ce n'est qu'en 1996 que la fiscalité issue de la taxe professionnelle de zone fera progresser le coefficient d'intégration fiscale. Or, cette année-là précisément, la dotation globale de fonctionnement ne pourra évoluer que de 20 p. 100 par rapport à l'année précédente, alors que le coefficient d'intégration fiscale atteindra pour la première fois sa valeur réelle correspondant au degré de développement de l'intercommunalité.

Je pourrais vous donner des chiffres mais vous voyez que ce blocage à 120 p. 100 peut être un problème pour les collectivités qui s'orientent vers une intégration fiscale.

J'insiste donc sur cet amendement, qui, dans son esprit, est tout à fait indépendant des autres. Monsieur le ministre, je me permets de vous rappeler que ce problème avait déjà été posé lors de l'examen de la loi réformant la DGF. Vous m'aviez assuré que vous alliez l'étudier. Je souhaiterais que nous puissions avoir maintenant une réponse.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, vice-président de la commission spéciale. On voit que M. Bonrepaux est membre du comité des finances locales et que c'est un spécialiste de ces sujets.

C'est une vraie question. Cela dit, monsieur Bonrepaux, il y a tout de même une soupape de sûreté dans la loi, puisque la limitation de la progression, à partir de la troisième année, s'applique à tous les groupements de communes, sauf lorsqu'il s'agit de rattraper le montant de la dotation forfaitaire qui a été donnée la première année. Supposons que le coefficient d'intégration fiscale soit faible la première ou la deuxième année. Il pourra augmenter dans les années ultérieures sans limitation de durée, jusqu'à rattraper la dotation forfaitaire de la première année. Je crois donc que cela répond en partie à vos préoccupations, au moins pour les communautés de communes à fiscalité propre qui viennent d'être créées. Cela s'applique, je le rappelle, sans limitation de durée, c'est-à-dire quel que soit le délai mis pour rattraper le coefficient d'intégration fiscale ouvrant droit à la somme de la dotation forfaitaire.

La commission est défavorable à cet amendement, sans méconnaître les problèmes que vous posez.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Même sentiment que la commission.

M. le président. La parole est à M. Hervé Mariton.

M. Hervé Mariton. Je profite de la fin de cette discussion des amendements après l'article 21 pour donner mon sentiment sur le caractère un peu surréaliste du débat que nous venons de vivre pendant une petite heure. J'ai expliqué tout à l'heure, et j'étais, je crois, assez isolé, que la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales ne devait pas être un objectif prioritaire mais un moyen. Je souhaite que le syndicalisme communal ou le syndicalisme de telle ou telle collectivité ne soit pas un obstacle durable à la conduite de la politique de péréquation que nous voulons mener. C'est probablement une difficulté que le Gouvernement a eu à affronter, ce qui explique que le texte nous laisse un peu insatisfaits.

M. le président. La parole est à M. René Carpentier.

M. René Carpentier. Monsieur Cazin d'Honincthun, vos propos ne valent pas pour tous les groupements de communes. Il faut faire une distinction entre les communautés de communes et les syndicats intercommunaux, qui existent parfois depuis de nombreuses années. Pourquoi y a-t-il une différence entre les groupements intercommunaux ? Il ne devrait pas y en avoir.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, vice-président de la commission spéciale. C'est un autre problème.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 790.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 22

M. le président. « Art. 22. – I. – Le rapport prévu à l'article 38 de la loi n° 93-1435 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts comportera des propositions tendant à renforcer la contribution de la dotation globale de fonctionnement à la réduction des écarts de ressources entre collectivités territoriales.

« II. – Dans l'attente de ces propositions et à compter de 1995, afin de renforcer la solidarité en faveur des communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées, le montant de la dotation globale de fonctionnement versée à la région d'Ile-de-France, en application de l'article 39 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 modifiée relative à la dotation globale de fonctionnement, est diminué, chaque année, d'un montant de 120 millions de francs. Celui-ci abonde la dotation de solidarité urbaine prévue à l'article L. 234-12 du code des communes.

« III. – Le produit du fonds d'aménagement de la région d'Ile-de-France est affecté dans les conditions prévues par la loi de finances pour 1995 à la région d'Ile-de-France à due concurrence du montant du prélèvement effectué sur la dotation globale de fonctionnement versée à cette région en application du II ci-dessus. Jusqu'en 1998, la région prendra en charge, à due concurrence des sommes transférées, les engagements de l'Etat financés par le fonds. »

Plusieurs orateurs sont inscrits sur cet article.

M. Yves Bonnet. Monsieur le président, grand officier de l'ordre de la Pléiade (*Sourires*), je voudrais juste poser une question à M. le ministre d'Etat et à M. le ministre délégué. A la vérité, je sais qu'ils m'accorderont satisfaction, puisqu'il ne s'agit, en quelque sorte, que de confirmer de façon solennelle devant l'Assemblée nationale des assurances qui m'ont déjà été données, s'agissant du problème particulier que peut poser la fusion de communes qui se trouvent unies dans un groupement de communes à fiscalité directe.

Dans cette hypothèse, la nouvelle commune résultant de la fusion perd le bénéfice de la DGF communautaire et je crois qu'il y a une solution très simple, c'est d'accorder aux communes résultant de la fusion de communes constituant un groupement à fiscalité directe le maintien intégral de la somme des DGF accordées à ces diverses collectivités en plafonnant en valeur absolue cette nouvelle DGF jusqu'au rattrapage résultant de l'évolution de la hausse simulée des DGF des communes et de leurs groupements.

J'espère que je me suis bien fait comprendre !

M. le président. La parole est à M. Franck Borotra.

M. Franck Borotra. Monsieur le ministre d'Etat, je voudrais parler du paragraphe II.

Il s'agit de diminuer de 120 millions de francs chaque année la DGF versée à l'Ile-de-France, en compensant cette perte par des attributions, à due concurrence, en provenance du FARIF.

Que les choses soient claires ! Je suis favorable à une contribution de la région Ile-de-France à la dotation de solidarité, mais le problème est dans les conséquences de la méthode utilisée. Je comprends très bien que vous soyez comprable de la solidarité nationale. C'est pour cela qu'il y a l'Etat ! Mais nous sommes tout de même obligés d'analyser les conséquences en termes d'équipement de la méthode utilisée pour assurer ce financement.

Le schéma directeur d'ici à 2015 a prévu 120 milliards d'investissements routiers dans la région Ile-de-France. Au titre du XI^e Plan, 2 milliards sont à la charge de l'Etat, 2 milliards à la charge du FARIF et 7 milliards à la charge de la région. Sur cette base, nous pouvons financer 75 milliards sur les 120 milliards nécessaires pour mettre en place les équipements routiers.

Or l'article 22 va encore réduire des capacités qui ne sont pas assurées. Si l'on prélève 120 millions de francs par an sur la DGF de l'Ile-de-France, ce sont, au total, 1 200 milliards de francs qui manqueront à la fin du XI^e Plan. Ainsi, à moyen et à long terme, les investissements de la région seront amputés du montant de l'actuelle DGF et l'Etat ne disposera plus du FARIF.

Je rappelle que, pendant la durée du XI^e Plan, il va falloir dégager 1,2 milliard de francs sur le FARIF. Or, pour les quatre années à venir, les prévisions de recettes sont de 6 milliards, utilisés à hauteur de 3,1 milliards pour le contrat de plan, 2,3 milliards pour la politique du logement et 0,6 milliard pour d'autres actions d'aménagement. Le transfert de 1,2 milliard de francs va donc nécessairement aboutir à un renoncement en ce qui concerne les engagements du Plan, ou à une remise en cause des engagements du FARIF.

Le financement manque déjà aujourd'hui ; on y ajoute des transferts supplémentaires ; il nous faudra bientôt résoudre la quadrature du cercle !

Je ne mets pas en cause la contribution de la région Ile-de-France à la dotation de solidarité. Mais il faudrait prendre une mesure peut-être impopulaire consistant à lui donner les moyens lui permettant de financer, dans les

vingt-cinq ans à venir, les investissements routiers nécessaires. Il suffirait pour cela de créer une surtaxe spécifique qui viendrait s'ajouter à la TIPP et abonderait un compte d'affectation spéciale assurant le financement des infrastructures routières de l'Ile-de-France. De la sorte, on maintiendrait la volonté d'un effort de solidarité de cette région à l'égard des autres régions sans amputer ses moyens financiers. Il ne servirait à rien en asphyxiant les routes et en délocalisant les activités ; de casser la dynamique de l'Ile-de-France car cela ne créerait pas nécessairement, hélas ! une dynamique ailleurs.

M. le président. La parole est à M. Georges Sarre.

M. Georges Sarre. Cet article comprend deux parties très différentes. Le I traite de la réduction des écarts de ressources entre collectivités territoriales, le II et le III traitent de la contribution forcée de l'Ile-de-France à la réduction de ces écarts.

J'ai déposé un amendement de suppression des II et III et je vais expliquer dans un instant pourquoi.

Je voudrais d'abord m'exprimer sur le principe même de la réduction des écarts de ressources. Ces écarts ont deux origines qu'il ne faut pas confondre. La première tient à la différence de richesses entre les zones de notre pays, la seconde à la matière imposable. Dans les communes riches, les taux d'imposition peuvent être faibles, en particulier pour la taxe professionnelle, ce qui engendre un phénomène cumulatif dont, à bon droit, on peut et l'on doit limiter l'ampleur, car il constitue une cause permanente d'accroissement des inégalités territoriales et, finalement, des inégalités sociales.

Mais la différence de ressources peut aussi provenir d'une différence de politique. Une collectivité peut fort bien mener une politique plus volontariste qu'une autre, ce qui l'amène à se procurer plus de ressources. Vouloir empêcher ce volontarisme serait contraire à la décentralisation, à la liberté de nos collectivités et, finalement, à l'expression du suffrage universel. Ce serait aussi inciter à tant de prudence que le développement du territoire pourrait en fin de compte en pâtir.

Rien n'autorise, rien ne légitime d'empêcher ce volontarisme.

Je souhaite donc, monsieur le ministre d'Etat, que le rapport évoqué dans le I de l'article 22 tienne compte de ces observations. L'objectif doit être plus de proposer les voies d'un développement accéléré des régions les moins riches que de contraindre les régions les plus prospères à réduire ou à baillonner leur croissance.

Autrement dit, la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales ne saurait être un objectif en soi ; ce doit être la conséquence d'une meilleure répartition de l'accroissement des richesses.

J'en viens à mon amendement de suppression des II et III de cet article. En tant que président du conseil général des Hauts-de-Seine, monsieur le ministre d'Etat, vous savez mieux que personne combien un département urbain a de problèmes à résoudre. Vous savez aussi que les équipements et les infrastructures coûtent très cher en zone urbaine dense. Ce n'est quand même pas la faute des habitants de la région parisienne si le développement des autres régions n'est pas suffisant...

M. Daniel Pennec. Si ! En partie !

M. Georges Sarre. ... et si la crise de l'emploi incite les jeunes diplômés et les autres à se diriger vers ce vaste bassin d'emploi qu'est l'Ile-de-France, alors que l'immense majorité d'entre eux voudraient rester au pays dans la plupart des cas.

Pourquoi vouloir pénaliser les Franciliens ? Je crois qu'il faut arrêter de suivre cette mode qui tend à faire croire que Paris et l'Ile-de-France ont des ressources, des moyens exceptionnels et que leur développement s'effectue au détriment du reste du pays.

M. Jean Auclair. Vous reniez vos origines creusoises !

M. Georges Sarre. Monsieur Borotra, la solidarité joue déjà. En 1989, ce sont 89 milliards de francs qui ont été transférés, via le budget de l'Etat, de l'Ile-de-France aux autres régions. C'est pourquoi il serait non seulement injuste mais aussi irrationnel d'entraver le développement de la région capitale. A trop vouloir user et abuser de sa richesse, on risque de la tarir, me semble-t-il, au plus grand désavantage de la France tout entière.

M. Jean Auclair. Vos propos sont scandaleux !

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Balligand.

M. Jean-Pierre Balligand. Je ne voudrais pas prendre le contrepied de mon ami Georges Sarre mais...

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Vous le faites souvent !

M. Jean-Pierre Balligand. C'est tout à fait normal. Je le ferai cependant avec la modération qui me caractérise.

Autant nous avons été très critiques sur un certain nombre d'articles, afin de faire avancer certaines thèses, autant nous sommes satisfaits de la philosophie de l'article 22. Celle-ci consiste en effet à demander un effort important à l'Ile-de-France dans le cadre d'une péréquation et, de ce fait, une ponction de 120 millions de francs par an est opérée sur la DGF. Le II de l'article est donc essentiel.

Je comprends très bien qu'il y ait en compensation, pendant la durée du XI^e Plan, une imputation des crédits du FARIF sur le contrat de plan Etat-région, afin de financer une partie importante des équipements de la région Ile-de-France. Lorsque nous avons discuté de la création du Fonds national d'aménagement du territoire, j'avais demandé, dans un amendement, que, au terme de la réalisation du XI^e Plan, le FARIF abonde ce nouveau fonds qui profitera à l'ensemble des régions françaises, y compris l'Ile-de-France.

Je tiens à souligner - et ma remarque s'adresse autant à ce gouvernement qu'aux précédents - que l'Etat, pour honorer sa part du financement des équipements dans le contrat Etat-région Ile-de-France, ne ponctionne pas sur le budget de l'Etat mais trouve des moyens du type FARIF.

M. Marc Laffineur. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Balligand. Cela a été le cas pendant le X^e Plan et on a repris la méthode lors de la signature du XI^e Plan. Cette façon de faire ne me paraît pas très saine. Je préférerais que la taxe sur les mètres carrés de bureaux construits en Ile-de-France abonde le Fonds national d'aménagement du territoire après le XI^e Plan, l'Etat honorant ses engagements à l'égard de l'Ile-de-France comme à l'égard de toutes les autres régions.

Ce qui nous importe, c'est de définir une politique d'aménagement du territoire. Je crois honnêtement que, après la réalisation du XI^e Plan, la meilleure solution consisterait à affecter les recettes du FARIF au Fonds national d'aménagement du territoire. En contrepartie, je le répète, l'Etat devra honorer, dans le cadre d'une négociation avec la région Ile-de-France, sa part d'engagements, en finançant par exemple 35 p. 100 ou 40 p. 100 des équipements en Ile-de-France et en laissant la région,

eu égard à son potentiel fiscal, financer les 60 ou 65 p. 100 restants. Par contre, dans d'autres régions, comme la Corse, le Limousin ou l'Auvergne, il financera plus de 50 p. 100 des équipements.

La philosophie progressive de l'article 22 nous paraît en tout cas intéressante.

M. le président. La parole est à M. Alain Rodet.

M. Alain Rodet. L'article 22, est meilleur que l'article 21, mais il n'est pas pour autant très satisfaisant. Un peu plus de trente ans d'expérience en matière d'aménagement du territoire nous montrent que les effets du jeu des mécanismes économiques sont beaucoup plus décisifs que le volontarisme politique, dont les conséquences sont dans bien des cas très marginales.

Les procédures que nous envisageons aujourd'hui vont se heurter aux grandes réalités économiques, à quelques grands agrégats. Quatre régions métropolitaines sur vingt-deux - Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Nord-Pas-de-Calais - représentent largement plus de la moitié du produit intérieur brut. Paris en représente à lui seul 10,6 p. 100 et le département des Hauts-de-Seine 6,2 p. 100. L'ordre de grandeur est très significatif et l'on voit bien que l'article 22, aussi généreux et bien intentionné soit-il, reste très en deçà des besoins.

Actuellement, le potentiel fiscal de l'Ile-de-France double tous les cinq ans. Dans ces conditions, s'interroger sur la DGF de l'Ile-de-France, essayer de la réduire et d'instituer un mécanisme progressif de péréquation n'est pas une mauvaise idée mais, je le répète, on est largement en-dessous de ce qui est nécessaire. Le 1,2 milliard de francs de DGF que l'Ile-de-France reçoit actuellement n'est pas une somme négligeable : cela représente 50 p. 100 du budget de la DATAR, presque autant que la DSU, presque autant que la DSR.

En réalité - et j'en reviens à ce que je disais à propos de l'article 21 -, si l'on veut vraiment s'attaquer au problème de l'aménagement du territoire, d'une façon volontaire et réelle, il faut s'intéresser aux relations entre potentiel fiscal et effort fiscal. Les crédits de la DATAR, aussi importants et nécessaires soient-ils, ne pourront jamais compenser, à long terme, l'effet des dotations globales. Et comme l'Etat a besoin d'argent pour donner du corps à la politique qu'il a définie, il est confronté à de dures réalités.

A un moment où les finances publiques sont singulièrement chahutées, où l'endettement s'accélère, il ne faut pas tourner autour du pot, il faut prendre le taureau par les cornes. La question reste posée : peut-on continuer à légiférer sans s'interroger sur la corrélation claire, sérieuse et précise entre potentiel et effort fiscal ? Car on va toujours retomber dans le même système, qui amène toujours les mêmes lamentations : la pauvreté des bases entraîne le dynamisme des taux ; c'est tout le problème de la différence de richesse fiscale entre Neuilly et Stains, entre Le Vésinet et Roubaix.

Si l'on n'essaie pas de mettre progressivement fin à ces déséquilibres, à ces désordres, si l'on n'essaie pas de réduire ces écarts entre potentiel et effort fiscal, on ne fera rien de sérieux.

Bref, l'article 22 n'est pas mauvais dans son principe mais nous sommes tout de même largement, je le répète, en dessous de ce qui serait nécessaire. Je rappelle les ordres de grandeur : 1,2 milliard de francs pour la DGF d'Ile-de-France, 2,4 milliards pour le budget de la DATAR, mais 214 milliards de francs pour l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités locales.

Si l'on veut un effet de levier important et rapide, ce n'est pas par la diminution progressive de la DGF d'Ile-de-France qu'on l'obtiendra mais par le réexamen des rapports entre potentiel fiscal et effort fiscal.

M. le président. La parole est à M. Jean Briane.

M. Jean Briane. L'article 22 fait l'objet d'éloges après les critiques contre l'article 21. Mais Jacques Barrot et moi avons pensé qu'il pouvait être amélioré dans le sens d'une meilleure et véritable péréquation entre collectivités territoriales.

Le I de l'article 22 dispose : « Le rapport prévu à l'article 38 de la loi n° 93-1435 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement [...] comportera des propositions tendant à renforcer la contribution de la dotation globale de fonctionnement à la réduction des écarts de ressources entre collectivités territoriales. »

Toutefois, sans attendre ces propositions, le II du même article transfère progressivement, à compter de 1995, le montant de la DGF de l'Ile-de-France à la dotation de solidarité urbaine. La solidarité en faveur des départements défavorisés ne peut attendre davantage. C'est pourquoi nous vous proposons d'étendre le prélèvement sur la DGF des départements d'un potentiel fiscal élevé contribuant au financement de la dotation de fonctionnement minimale des départements aux départements à revenu moyen élevé, celui-ci étant mesuré au travers de l'impôt moyen sur le revenu.

L'approche par le potentiel fiscal est en effet très insuffisante, pour des raisons maintenant bien connues. C'est ainsi que les quatre départements qui deviendraient contributeurs ont des impositions moyennes sur le revenu largement supérieures à la moyenne nationale.

Par ailleurs, notre amendement supprime la condition du rapport des logements sociaux à la population, qui n'a aucune justification depuis la réforme de la DGF, laquelle a eu pour effet d'affecter cette contribution aux seuls départements défavorisés, et non à la DPSU, comme c'était le cas auparavant.

Au total, le nombre de départements contributeurs passerait de treize à vingt et un, ce qui permettrait d'abaisser de 15 à 12 p. 100 les taux du prélèvement opéré sur leur DGF.

Toutes ces propositions visent à une meilleure péréquation.

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

M. Francis Delattre. Je veux simplement rappeler que, contrairement à ce qu'on a l'air de penser dans cet hémicycle, la région parisienne n'est pas homogène du point de vue de la richesse. On y trouve des zones déséquilibrées et, à la limite, nous avons nous aussi besoin d'aménagement du territoire.

Evidemment, cela fait plaisir de prendre 120 millions à l'Ile-de-France et de les distribuer aux régions qui doivent faire face à des déséquilibres graves. Mais, mes chers collègues, c'est en quelque sorte un fusil à un coup. Cela signifie que, l'année prochaine, la région considérera qu'elle dispose de 1080 millions de francs, et elle fera avec.

Il y a quelques années nous avions un gouvernement qui créait au moins une taxe par an. Il a créé en particulier une taxe sur les bureaux ; celle-ci devait bénéficier à des programmes destinés aux quartiers difficiles. Renseignez-vous pour savoir combien de programmes ont été financés par cette taxe, dont le produit est tout de même

de 1 milliard de francs. Aucun ! La taxe sur les bureaux est tombée dans le tonneau des Danaïdes que constitue le budget de l'Etat !

Le prélèvement de 120 millions de francs me rappelle le débat que nous avons eu sur les villes riches et les villes pauvres - on voulait prendre aux premières pour donner aux secondes. Sur le plan de l'affichage, c'est la même logique. Mais, à terme, ce ne sera pas efficace.

Quelle pourrait être la vraie solution ? On pourrait recourir soit au fonds de compensation de la taxe professionnelle, soit à la taxe sur les bureaux. Avec le fonds de compensation de la taxe professionnelle, qui comprend une partie d'évêtement et une autre de compensation, ce sont déjà 16 ou 17 milliards qui peuvent être redistribués par l'Etat. Il y a là une possibilité d'organiser une véritable redistribution.

Il en est de même avec la taxe sur les bureaux.

Je rejoindrai mon collègue Franck Borotra pour affirmer que la région parisienne ne demande pas l'aumône. Nous sommes d'accord pour reconnaître que nous devons assumer le coût des transports en commun, mais il faut nous en donner les moyens. L'article 6 de la loi de 1976 qui crée la région parisienne dispose que c'est le conseil régional qui a la responsabilité des transports en commun. Mais on ne lui a jamais accordé les moyens nécessaires. Tous les ans, une négociation difficile s'engage donc entre les différentes collectivités locales et l'Etat. Depuis dix ans au moins, nous demandons des ressources adaptées à l'ampleur des besoins.

M. Borotra a évoqué le retard du programme autoroutier. Il est vrai que certains secteurs sont proches de l'asphyxie complète. Mais il n'est pas moins vrai que nous allons vers une paupérisation des transports en commun.

Si l'on veut vraiment débattre de l'aménagement du territoire, il faut aborder les problèmes comme ils se posent !

Pourquoi les ressources propres que nous demandons depuis dix ans - nous avons fait des propositions concernant la TIPP - ne nous sont-elles jamais accordées ?

En prévoyant un prélèvement de 120 millions, monsieur le ministre d'Etat, vous ne faites qu'énoncer un chiffre. Dans un ou deux ans, à travers les différents fonds, tout aura disparu.

Lorsque nous avons discuté de la DSU, nous avons failli nous mettre d'accord sur une solution plus intelligente que celle consistant à prendre à l'un pour donner à l'autre ; justement en faisant jouer le fonds de compensation de la taxe professionnelle.

Il existe donc une autre solution que celle qui consiste à diminuer de 120 millions de francs la DGF de la région Ile-de-France qui, entre nous soit dit, a bien besoin de cette somme.

M. le président. La parole est à M. Marc Laffineur.

M. Marc Laffineur. J'approuve pleinement M. Delattre.

En tant que provincial, j'avoue que le fait que l'on diminue la DGF de la région Ile-de-France de 120 millions, pour les donner aux autres collectivités me gêne. J'aurais préféré que l'on recoure au FARIF ou au fonds pour les transports en commun de la région Ile-de-France.

Mais le problème est ailleurs et, pour illustrer mes propos, je donnerai un exemple personnel.

L'appartement que je possède à Paris, d'une superficie de 50 mètres carrés, a la même valeur que ma maison de province. A Paris, la taxe d'habitation que j'acquitte s'élève à 1 200 francs, en province, à 8 000 francs. Tout le problème est là !

La décentralisation et l'absence d'une péréquation suffisante ont eu pour résultat que les communes les plus riches ont pu diminuer peu à peu leurs impôts, alors que les autres ont été obligées de les augmenter. C'est ce problème que nous devons essayer de résoudre ensemble ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. J'ai l'impression que l'on rouvre la discussion générale sur le projet de loi. Je vais essayer de recadrer les choses.

Je veux bien entendre tout et son contraire, mais je dis tout de suite que je n'accepterai aucun amendement ni aucun accommodement sur l'article 22.

Pourquoi ?

Lors de la présentation du texte et durant notre tour de France, personne n'a contesté le constat simple que trois régions avaient une tendance naturelle au développement économique : la région Ile-de-France, la région Rhône-Alpes et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Je concède volontiers que, ainsi que l'ont fait observer plusieurs parlementaires de la région Ile-de-France, le développement de celle-ci n'est pas homogène : elle comporte des zones qui connaissent plus de difficultés que d'autres. Il n'en reste pas moins que, par rapport à la moyenne du territoire, ce n'est pas comparable et personne ne peut soutenir le contraire.

Je me demande si vous avez bien lu le texte de l'article 22. Relisons le paragraphe I :

« I. - Le rapport »...

M. André Fanton. Encore un !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. ... « prévu à l'article 38 de la loi n° 93-1435 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts comportera des propositions tendant à renforcer la contribution de la dotation globale de fonctionnement à la réduction des écarts de ressources entre collectivités territoriales. »

En clair, qu'est ce que cela veut dire ? Que cette contribution peut aller jusqu'à la suppression de la dotation globale de fonctionnement.

Y a-t-il une autre région que la région Ile-de-France qui reçoive une dotation globale de fonctionnement ? La réponse est : non. C'est la seule région qui soit dans ce cas.

Le Gouvernement propose, en ce qui concerne cette région, d'harmoniser les règles et de revenir au droit commun. Il ne s'agit donc pas de prélever 120 millions pour faire un effet d'affichage ! Il s'agit de conduire une politique claire, qui doit aboutir à supprimer la dotation globale de fonctionnement pour la région Ile-de-France.

Est-ce à dire, que cette région ne contribue pas à l'effort de péréquation sur le plan national ? Non, et Georges Sarre a raison de dire qu'au travers non seulement du budget de l'Etat, mais aussi de bien d'autres contributions,...

M. Georges Sarre. Elle contribue à la solidarité nationale !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. ... elle contribue, en effet, à l'effort de solidarité nationale.

Nous ne partons pas de rien ! Nous partons d'une situation qui existe.

Que propose le Gouvernement ?

Je rappelle qu'une taxe sur les bureaux en Ile-de-France a été instituée pour financer le FARIF, qui porte bien son nom : fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France. Ce fonds a été créé par la loi de finances rectificative du 29 décembre 1989 afin de donner à l'Etat des moyens financiers accrus pour ses politiques prioritaires en Ile-de-France dans les domaines du logement social - chapitre 1^{er} du FARIF, le plus important - des infrastructures - chapitre IV - des transports collectifs et des routes - chapitre V - ainsi que de la politique de la ville.

Qu'est-ce à dire ? Qu'il y a déjà belle lurette que l'Etat a, en réalité, diminué sa contribution aux investissements dans la région Ile-de-France. Un fonds a été créé, qu'il alimente par une taxe sur les bureaux, afin de disposer d'autres ressources que celles du budget général. Autrement dit, il fait payer par l'intermédiaire de la taxe les investissements qui, normalement, devraient faire l'objet d'un prélèvement sur son propre budget. Il y a donc déjà eu un réel effort de péréquation.

J'ai proposé d'aller vers la suppression de la dotation globale de fonctionnement de la région Ile-de-France. Cette idée a été acceptée, y compris par les dirigeants de la région, sous la condition qu'ils reçoivent une compensation par le biais du FARIF.

M. Franck Borotra. Avec les charges en plus !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. En effet.

Voilà donc de quoi il s'agit à cet article 22.

Depuis le début de cette discussion, on s'aperçoit que tout le monde est favorable à la péréquation mais, quand on veut avancer et créer un fonds de péréquation, il n'y a plus d'accord sur rien ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)* Ce n'est pas possible ! Il arrive un moment où l'on doit mettre ses actes en accord avec ses paroles,...

M. Marc Le Fur. Exact !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. ... et c'est de cela qu'il s'agit.

Le Gouvernement tient à l'adoption de l'article. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. le président. M. Auchedé, M. Grandpierre et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 165, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 22. »

La parole est à M. Rémy Auchedé.

M. Rémy Auchedé. L'article 22 prévoit une réduction des crédits d'Etat de la région parisienne.

Monsieur le ministre d'Etat, à Mende, déjà, vous aviez annoncé la couleur puisque vous aviez affirmé votre intention de rogner 10 p. 100 des crédits d'Etat consacrés au contrat de plan.

Aujourd'hui, force est de constater que c'est pire qu'à Mende !

En définitive, le contrat qui sera adopté sera sanctionné par une baisse réelle d'un peu plus de 22 p. 100 par rapport au plan précédent. Pendant dix ans, chaque

budget régional sera amputé de 120 millions de francs au titre de la participation financière de l'Etat concernant sa politique de décentralisation.

Il s'agit donc d'une contribution au colossal transfert de charges et à l'énorme désengagement de l'Etat.

Derrière ces chiffres, il faut voir que ce sont des équipements attendus par la population qui sont en cause : transports, circulation, logement, formation professionnelle et apprentissage sont particulièrement visés. Comme cela a été dit, la région parisienne n'est pas homogène et il existe bien des besoins à satisfaire en ces domaines.

Derrière ces chiffres, il faut également voir que les dispositions proposées se traduiront par une nouvelle et insupportable facture pour les contribuables et les usagers de la région parisienne, puisqu'elles trouveront leur répercussion dans la fiscalité régionale.

Cette aggravation portera d'abord sur la taxe d'habitation, principale ressource.

C'est également au nom du rééquilibrage Paris-province que la mesure est présentée. C'est une supercherie car la baisse des concours de l'Etat s'inscrit dans une politique globale et nationale à l'égard des collectivités locales, comme chacun a pu le constater.

Il ne s'agit donc pas de solidarité, comme vous le prétendez, de la région Ile-de-France envers les autres régions. Le problème touche toutes les régions.

Soulignons au passage que les contribuables de la région parisienne sont appelés à payer deux fois pour les mêmes services : d'abord au travers des prélèvements que l'Etat réalise au titre de sa politique de décentralisation, ce qui veut dire que 120 millions de francs par an seront détournés de leur destination ; ensuite comme contribuables franciliens puisqu'ils sont appelés à suppléer l'Etat qui se décharge des responsabilités d'équipements qui lui incombent sur les collectivités locales.

En définitive, on peut dire que l'argent existe pour satisfaire les besoins des gens. Mais la réduction de 120 millions par an vous permettra de dégager des moyens financiers pour prendre en compte les charges revenant à d'autres au détriment de vos responsabilités à l'égard des habitants de la région parisienne.

Cette mesure est une illustration parfaite de la politique que vous entendez mener. C'est pourquoi nous proposons de supprimer l'article 22.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Patrick Ollier, rapporteur. La commission a rejeté l'amendement.

L'article 38 de la loi de 1993 a fait ici l'objet de longs débats. Il se trouve que les trois rapporteurs - M. Carrez, M. Cazin d'Honinchtun et moi-même - sont de nouveau réunis.

J'ai souvenir que nous avons déjà eu cette discussion et je suis heureux de constater que nous allons vers un accord général sur le dispositif proposé.

Ainsi que vous l'avez dit, monsieur le ministre d'Etat, on ne peut vouloir une chose et prendre ensuite des décisions qui vont à l'inverse des objectifs fixés.

La commission a considéré que l'article 22, qui prévoit une DGF plus péréquatrice, était un bon article.

Alors que je suis souvent qualifié de défenseur du monde rural, ce qui est d'ailleurs vrai (*Sourires*), ...

M. Gérard Saumade. Bravo ! Nous sommes rassurés !

M. Patrick Ollier, rapporteur. ... je tiens à dire que, pendant tout le mois qu'ont duré les travaux de la commission spéciale, nous avons su éviter le faux débat

opposant Paris à la province, la ville à la campagne, le monde rural à Paris. La région capitale a effectivement des charges particulières et nous en sommes tous conscients, mais personne n'a ouvert la discussion avec cet esprit d'opposition.

La commission a souhaité que le développement de cette région capitale soit plus qualitatif que quantitatif, ainsi qu'un orateur l'a rappelé tout à l'heure. Je m'en réjouis.

Pour ma part, je souscris totalement aux propos de M. le ministre d'Etat : le mécanisme de compensation par le biais du FARIF « bloque » le dispositif d'une manière constructive.

Voilà pourquoi, mes chers collègues, la commission vous demande de rejeter l'amendement n° 165 et d'adopter l'article 22 du projet de loi.

M. le président. Est-ce à dire que la commission s'oppose à tous les amendements à venir ?

M. Patrick Ollier, rapporteur. Pour l'instant, elle s'oppose à l'amendement de suppression, monsieur le président.

M. le président. Le Gouvernement s'est déjà prononcé contre l'amendement.

Je mets aux voix l'amendement n° 165.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. MM. Carrez, Fréville et Hyest ont présenté un amendement, n° 816, ainsi rédigé :

« A la fin du I de l'article 22, après le mot : "ressources", insérer les mots : "et de charges". »

La parole est à M. Gilles Carrez.

M. Gilles Carrez. Il s'agit d'un amendement technique, qui a cependant son importance parce qu'il s'inscrit directement dans ce qu'est le rôle de la dotation globale de fonctionnement.

Le Gouvernement propose, dans le paragraphe I de l'article 22, que la dotation globale de fonctionnement soit davantage utilisée pour réduire les écarts de ressources entre les collectivités territoriales. Mais il serait souhaitable qu'elle serve aussi à réduire les écarts de charges.

Avant la réforme du 31 décembre 1993, la dotation globale de fonctionnement comportait trois parts : la dotation de base, la dotation de péréquation et la dotation de compensation. Ces parts faisaient une large place aux critères de charges. Ainsi la dotation de base était, s'agissant de son montant par habitant, modulée de 1 à 2,5 selon la taille des communes afin de prendre en compte les différents niveaux de dépenses. De même, la dotation de compensation prenait en compte des critères de charges tels que le nombre d'élèves et la longueur de la voirie.

Les trois dotations ont été supprimées, ou plus exactement fondues en une dotation forfaitaire unique.

Cependant, la loi réformant la DGF a également créé une dotation d'aménagement, précisément dans la perspective de l'aménagement du territoire. Quand on examine de près cette dotation, on s'aperçoit qu'elle comporte, elle aussi, des critères de charges très importants.

La dotation de solidarité urbaine, par exemple, comporte un indice synthétique de charges servant à classer les différentes communes. Quant à la dotation de solidarité rurale, non seulement elle a conservé des critères de charges mais, au terme d'un long débat, on a introduit une notion très intéressante pour les petites communes : le potentiel fiscal superficiaire, qui est censé mettre en évidence des éléments de dépenses.

Monsieur le ministre d'Etat, je voudrais attirer votre attention sur le fait que la dotation globale de fonctionnement a pour rôle, conformément à sa philosophie, de réduire non seulement les écarts de ressources, mais aussi les écarts de charges. Si la rédaction du paragraphe I de l'article 22 était conservée en l'état, l'approche serait très incomplète.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Patrick Ollier, rapporteur. La commission n'a pas examiné cet amendement. Mais, je m'interroge sur sa portée. En effet, la DGF est une ressource. Il faut donc examiner les écarts de ressources et je ne vois pas comment faire entrer les charges dans cet examen.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Le Gouvernement est favorable au principe mais pas à la rédaction. Il est donc défavorable à l'amendement, mais il en acceptera un autre.

M. le président. La parole est à M. Maurice Dousset.

M. Maurice Dousset. Effectivement, « ressources » ne me semble pas le mot adéquat. Il faudrait plutôt prendre en compte les possibilités de ressources ou l'effort fiscal accompli car les taux sont très variables selon les communes et les départements et toutes les collectivités ne font pas l'effort fiscal qu'elles pourraient.

M. Gérard Saumade. Tout à fait !

M. le président. Seulement, je ne suis pas saisi d'une proposition concrète, monsieur Dousset. Je ne suis pas sûr que la référence au potentiel fiscal corresponde à votre idée.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Patrick Ollier, rapporteur. L'amendement n° 386 est une proposition concrète qui relève du même esprit et le président Millon se propose de le défendre. Cela résoudrait le problème.

M. le président. Au bénéfice de ces explications, monsieur Carrez, peut-être pourriez-vous envisager de retirer l'amendement n° 816 ? L'attention du ministre d'Etat a été attirée, comme vous le souhaitiez !

M. Gilles Carrez. Je le retire, monsieur le président, mais au bénéfice de ces explications. Il est essentiel que les charges soient prises en compte.

M. le président. L'amendement n° 816 est retiré.

M. Noir a présenté un amendement, n° 386, ainsi rédigé :

« Compléter le I de l'article 22 par les mots : « en fonction de leurs disparités de richesse et de charges ». »

Cet amendement n'est pas soutenu ?...

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Je le soutiens, monsieur le président !

M. le président. Dans ce cas, vous en devenez cosignataire.

Vous avez la parole, monsieur Millon.

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Il s'agit de la suite logique de ce que vient de dire M. le ministre d'Etat. Cet amendement va dans le sens de celui de M. Carrez sans présenter les mêmes inconvénients de rédaction.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Patrick Ollier, rapporteur. La commission est d'accord. Dès lors qu'il est question de la disparité des richesses et des charges, on peut effectivement lier les deux.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 386.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. René Beaumont a présenté un amendement, n° 307, ainsi rédigé :

« Compléter le I de l'article 22 par les mots : « et à encourager la création et le développement de structures intercommunales à fiscalité propre... » (Le reste sans changement.) »

Cet amendement n'est pas soutenu.

M. Augustin Bonrepaux. Je le reprends !

M. le président. La parole est donc à M. Augustin Bonrepaux, pour défendre l'amendement n° 307.

M. Augustin Bonrepaux. La DGF telle qu'elle fonctionne, et dont M. Carrez est bien le seul à saluer les mérites, ne permettra pas de financer la création de groupements à fiscalité propre. Il faudrait donc que le rapport indique qu'elle doit encourager la création et le développement de structures intercommunales à fiscalité propre. Ce type de fiscalité est en effet à la base de l'aménagement du territoire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Patrick Ollier, rapporteur. Elle a rejeté cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Rejet.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 307.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Ligot et M. Gantier ont présenté un amendement, n° 305, ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa de l'article 22 par les mots : « et proposera une définition de la ville-centre qui puisse englober les villes moyennes centres, en raison de leurs charges imputables aux actions de centralité et de leur capacité fiscale ». »

La parole est M. Adrien Zeller, pour soutenir cet amendement.

M. Adrien Zeller. Cet amendement introduit une notion qui a un peu manqué à ce débat sur l'aménagement du territoire, bien que nous l'ayons évoquée l'an passé : celle de charges de centralité qui concernent les bourgs-centres, les grandes villes mais aussi les villes-centres, qui pourraient être des villes moyennes.

Cette notion est très importante, car l'avenir du monde rural dépend pour beaucoup de la vitalité des chefs-lieux d'arrondissement, des bourgs-centres et des villes petites et moyennes qui les desservent. Or, celles-ci sont surendettées et subissent une pression fiscale considérable. Leurs fonctions ne sont pas toujours assez reconnues. Si les chefs-lieux d'arrondissement, les villes moyennes ne sont pas capables de desservir leurs zones d'influence, l'égal accès de tous aux services sera compromis dans le monde rural.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Voilà ce qui arrive, monsieur le ministre d'Etat, lorsqu'on ouvre la boîte de Pandore des rapports !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Veuillez retirer ce mot de Pandore, je vous prie ! (*Rires.*)

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Ces amendements sont loin d'être inintéressants, puisqu'ils essaient de préciser ce que le futur rapporteur mettra dans le rapport, mais ils relèvent de l'exposé des motifs plus que de la loi.

Cela dit, monsieur Zeller, vous avez très bien posé le problème. Mais je vous demande de retirer cet amendement car je suis convaincu que M. le ministre d'Etat, vous a entendu, et que le futur rapporteur, ou le futur « écrivain public » du futur rapport public tiendra compte de vos remarques.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Qui, figureront au *Journal officiel* !

M. le président. La parole est à M. Adrien Zeller.

M. Adrien Zeller. Au bénéfice de ces indications, je retire l'amendement.

M. le président. L'amendement n° 305 est donc retiré. L'amendement n° 647 de M. Fuchs n'est pas soutenu. L'amendement n° 373 de M. Noir n'est pas soutenu. Je suis saisi de deux amendements identiques, n° 490 et 395.

L'amendement n° 490 est présenté par M. Dominati, l'amendement n° 395 par M. Sarre.

Les amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer le II et le III de l'article 22. »

L'amendement n° 450 n'est pas soutenu.

La parole est à M. Georges Sarre pour défendre l'amendement n° 395.

M. Georges Sarre. La punction infligée à l'Ile-de-France n'a aucune justification objective et je voudrais profiter de ce débat pour faire un peu de pédagogie.

Un de nos collègues, animé de bons sentiments, s'est plaint de payer dans sa commune, pour un appartement de cinquante mètres carrés, une taxe d'habitation bien plus élevée que celle qu'il paierait à Paris. Je ne connais pas sa commune.

M. Marc Laffineur. Il faut venir ! Je vous invite !

M. Georges Sarre. Je répondrai à votre aimable invitation, soyez-en sûr !

M. le président. Mes chers collègues, je vous en prie !

M. Georges Sarre. Mais il eût été préférable de dire combien, à l'heure actuelle, se loue un appartement dans Paris, une chambre de bonne, le moindre espace... Mais c'est inconvenant, indécent même ! Et quand je parle de Paris, j'entends l'agglomération, au sens large !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Très bien ! (*Sourires.*)

M. Georges Sarre. Il arrive que nous nous retrouvions sur certains points, monsieur le ministre d'Etat !

En Ile-de-France, les conditions de logement et de transport rendent la vie si difficile que les jeunes qui arrivent de province n'ont qu'un désir - et vous devez être nombreux à le savoir - : en repartir au plus vite ! (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Daniel Pennec. Bien sûr !

M. Georges Sarre. Eh oui ! Alors que cette ville est magnifique !

M. Marc Le Fur. Cela n'a rien à voir !

M. le président. Je vous en prie, mes chers collègues ! Veuillez poursuivre, monsieur Sarre !

M. Georges Sarre. Notre région n'a en rien été favorisée : rassemblant 18,8 p. 100 de la population nationale, elle n'a reçu, entre 1976 et 1989, que 18 p. 100 des investissements publics. Mais je serai encore plus précis. L'Etat y a prélevé en moyenne, par habitant, 35 389 francs et dépensé 26 349 francs, soit un solde de 9 040 francs en sa faveur.

M. Jean-Jacques Delmas. Cela ne veut rien dire !

M. Georges Sarre. Dans les autres régions, les prélèvements se montent à 22 009 francs mais les dépenses de l'Etat à 24 102 francs. Le solde est donc négatif de 2 093 francs. Et le constat est analogue en matière de protection sociale : l'Ile-de-France a versé 26 p. 100 des cotisations mais a reçu 18,3 p. 100 seulement des prestations. Je pourrais multiplier les exemples, les chiffres, les statistiques.

Renonçons donc à l'idéologie des années 1930-1940 et à des arguments qui faisaient florès autour de l'ouvrage de M. Gravier. L'important, c'est de changer de politique pour ramener la croissance dans ce pays afin qu'à Paris, comme dans le reste du pays, il fasse enfin bon vivre et travailler.

M. Jean-Pierre Balligand. M. Ceccaldi-Raynaud approuve M. Sarre.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Patrick Ollier, rapporteur. La commission n'a pas examiné cet amendement mais, pour rester cohérente avec elle-même, elle doit en proposer le rejet car elle a adopté l'ensemble de l'article 22 et M. Sarre veut supprimer les paragraphes II et III.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 395.

M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 395.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. MM. Carrez, Fréville et Hiest ont présenté un amendement, n° 817, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le II de l'article 22 :

« A compter de 1995, le montant de la dotation globale de fonctionnement versée à la région d'Ile-de-France, en application de l'article 39 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 modifiée relative à la dotation globale de fonctionnement, est diminué chaque année d'un montant de 120 millions de francs. Celui-ci abonde la dotation d'aménagement prévue à l'article L. 234-9 du code des communes. »

La parole est à M. Gilles Carrez.

M. Gilles Carrez. Par cet amendement, je propose une nouvelle rédaction du paragraphe II pour substituer à l'abondement de la dotation de solidarité urbaine l'abondement de la dotation d'aménagement.

L'idée générale de la réforme de la dotation globale de fonctionnement a consisté à bloquer, ou à limiter, la progression de la dotation forfaitaire versée à toutes les communes, afin de constituer progressivement une dotation d'aménagement dont le montant a grossi au fil des ans pour atteindre des sommes significatives. Cette dota-

tion d'aménagement sert à financer l'intercommunalité et les deux dotations de solidarité, urbaine et rurale. Compte tenu de cette philosophie générale, les 120 millions de francs dégagés chaque année au profit de la DGF sur la dotation globale de fonctionnement de l'Île-de-France, devraient être affectés non pas à la seule dotation de solidarité urbaine, mais à l'ensemble de la dotation d'aménagement. Le législateur n'avait-il d'ailleurs pas prévu une évolution parallèle des deux dotations de solidarité en fixant une fourchette de 45-55 p. 100 ? Il est donc tout à fait contraire à l'esprit de la réforme de la DGF d'affecter ces 120 millions de francs à la seule dotation de solidarité urbaine. C'est le premier argument d'ordre général.

D'autre part, je voudrais tout particulièrement attirer votre attention sur les conditions dans lesquelles la dotation globale de fonctionnement va être alimentée en 1995. Je suis, en effet, extrêmement inquiet. Vous le savez, en 1995, sa progression sera indexée sur les prix seulement et non plus sur la production intérieure brute. Si on prend pour hypothèse une hausse de 2 p. 100, l'augmentation de la DGF ne sera que de 1,5 milliard, la DGF versée à l'ensemble des communes étant de 80 milliards. La moitié de ce 1,6 milliard allant abonder la dotation forfaitaire, qui va augmenter de la moitié de l'évolution générale, il ne restera que 800 millions pour la dotation d'aménagement. Je poursuis mes calculs, mais cela va être très rapide, monsieur le président !

M. le président. Ce n'est pas parti pour... (*Sourires.*)

M. Gilles Carrez. Enlevons encore 500 millions pour financer l'intercommunalité - c'est le montant observé l'an passé et cette année - et la DPSU devant disparaître progressivement, il ne restera plus que 240 millions pour la solidarité. Comment, avec cette somme, pourrions-nous accroître la dotation de solidarité rurale ? Le plus sage, compte tenu des marges de manœuvre très limitées qui se profilent pour 1995, serait d'affecter les 120 millions à la totalité de la dotation d'aménagement, ce qui permettrait probablement d'augmenter de moitié les deux dotations de solidarité, rurale et urbaine.

M. Hervé Mariton. Très bien !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Patrick Ollier, rapporteur. La commission a rejeté un amendement identique car elle considère que la ponction sur la DGF Île-de-France doit aller à la seule DSU. Dans un souci de cohérence, elle demande donc le rejet de celui-ci.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Même position que la commission.

M. le président. La parole est à M. Marc Laffineur.

M. Marc Laffineur. Pour être un élu rural, je n'en suis pas moins partisan d'aider les villes et les quartiers en difficulté. Voter cet amendement présenterait le risque de déséquilibrer le texte.

M. le président. La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Je regrette que M. Carrez, qui vient de faire la démonstration que j'ai moi-même tenté de faire à plusieurs reprises depuis le début de cette discussion, n'ait pas soutenu mes amendements visant à encourager la coopération. Cela étant, je ne puis souscrire au sien.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 817.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n° 800 et 319, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 800, présenté par M. Balligand et les membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« Au début de la première phrase du II de l'article 22, substituer aux mots : "Dans l'attente de ces propositions et à compter de 1995", les mots : "A compter du 1^{er} janvier 1995". »

L'amendement n° 319, présenté par M. Ollier, rapporteur, et M. Balligand est ainsi rédigé :

« Au début de la première phrase du II de l'article 22, supprimer les mots : "Dans l'attente de ces propositions et". »

La parole est à M. Jean-Pierre Balligand, pour soutenir l'amendement n° 800.

M. Jean-Pierre Balligand. Cet amendement vise à préciser que la suppression progressive de la DGF de l'Île-de-France sera bien amorcée « à compter du 1^{er} janvier 1995 », et non « à compter de 1995 », comme c'est écrit dans le texte initial.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 800 et présenter l'amendement n° 319.

M. Patrick Ollier, rapporteur. Dans le même esprit, la commission a adopté l'amendement n° 319 qui devrait vous donner satisfaction, monsieur Balligand. D'ailleurs nous l'avons déposé ensemble. Il poursuit exactement le même objectif. Peut-être pourriez-vous retirer l'amendement n° 800 ?

M. Jean-Pierre Balligand. Je le retire.

M. le président. De toute façon, vous êtes cosignataire de l'amendement n° 319, monsieur Balligand.

L'amendement n° 800 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 319 ?

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Sagesse.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 319.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n° 190 et 874, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 190, présenté par MM. Sauvadet et Gengenwin, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi la dernière phrase du II de l'article 22 : "Celui-ci abonde pour moitié la dotation de solidarité urbaine et pour moitié la dotation de solidarité rurale prévues à l'article L. 234-12 du code des communes". »

L'amendement n° 874, présenté par M. Barrot, est ainsi rédigé :

« Compléter la dernière phrase du II de l'article 22 par les mots : ", la dotation de fonctionnement minimale des départements prévue à l'article 34 de la loi 85-1268 du 29 novembre 1985, et la dotation de solidarité rurale prévue à l'article L. 234-13 du code des communes, dans des conditions fixées par décret après consultation du comité des finances locales". »

La parole est à M. Germain Gengenwin, pour soutenir l'amendement n° 190.

M. Germain Gengenwin. Me situant dans la perspective d'une pleine solidarité ville-campagne, je propose une répartition par moitié entre la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

M. le président. La parole est à M. Jean Briane, pour soutenir l'amendement n° 874, dont il devient cosignataire.

M. Jean Briane. Cet amendement va dans le même sens. Il ne me semble pas souhaitable de réserver le prélèvement de 120 millions de francs opéré chaque année sur la DGF versée à la région Ile-de-France aux seules communes urbaines défavorisées. La DGF de l'Ile-de-France s'impute en effet sur la part réservée aux départements et non pas aux communes.

En bonne logique, il serait donc normal de reverser cette part aux seuls départements défavorisés. Toutefois, il nous semble préférable, en termes de besoins et de solidarité, d'affecter également ce versement aux communes urbaines et rurales défavorisées.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

M. Patrick Ollier, rapporteur. La commission ayant rejeté l'amendement n° 190, je pense pouvoir demander également le rejet de l'amendement n° 874, bien qu'elle ne l'ait pas examiné. Ces amendements reposent, en effet, l'un et l'autre sur des systèmes très différents de celui que le Gouvernement a proposé et la commission retenu à l'article 22. Les arguments que j'ai opposés aux suggestions de M. Carrez valent également pour celles-ci.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 190.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 874 n'a plus d'objet.

M. Barrot a présenté un amendement, n° 873, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 22 par le paragraphe suivant :

« Le 1° du III de l'article 34 *bis* de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement est ainsi rédigé :

« 1° Les départements dont le potentiel fiscal par habitant est compris entre le potentiel fiscal moyen national par habitant des départements et le double de cette valeur ou pour lesquels le produit par habitant de l'impôt sur le revenu recouvré sur leur territoire au cours de la pénultième année précédant celle de l'attribution de la ressource est compris entre le produit national par habitant de l'impôt sur le revenu recouvré au cours de la même année et le double de cette valeur. Un prélèvement égal à 12 p. 100 est appliqué à la dotation globale de fonctionnement de l'exercice considéré pour ces départements ».

Je crois me souvenir, monsieur Briane, que vous avez déjà défendu cet amendement de M. Barrot dans votre intervention sur l'article.

M. Jean Briane. Oui, monsieur le président, et j'espère avoir convaincu l'Assemblée.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Patrick Ollier, rapporteur. Elle n'a pas examiné l'amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Défavorable, parce que ce partage, au moins au cours des premières années, disperserait l'effort de solidarité et irait à l'encontre de l'objectif d'efficacité.

M. Jean Briane. Il améliore au contraire la solidarité !

M. le président. La parole est à M. Charles Millon.

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. L'amendement présenté par Jacques Barrot est un amendement extrêmement pertinent, contre lequel, d'ailleurs, je me prononcerai en conclusion. *(Sourires.)* Toutefois, j'aurais souhaité qu'on puisse en débattre plus à fond, car il pose tout le problème de la péréquation au sens profond du terme. Depuis le début de cette discussion, jamais nous ne sommes allés jusqu'au bout des thèses en matière de péréquation. Jacques Barrot a au moins l'intelligence de poser clairement le problème.

Dans le rapport sénatorial qui a dominé, ces derniers mois, le débat sur l'aménagement du territoire, figuraient un certain nombre de propositions assez proches de celle de Jacques Barrot. Je comprends très bien que le Gouvernement ne veuille pas alourdir le texte et hésite à entrer dès à présent dans ce débat, mais je lui demande au moins de profiter des navettes pour réfléchir à des modes de péréquation efficaces et pertinents.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Brard.

M. Jean-Pierre Brard. C'est un faux-bon amendement, dans la mesure où les moyennes ne rendent jamais compte de la réalité. Dans les Hauts-de-Seine, comment faire la moyenne entre Courbevoie et Gennevilliers, ou encore, en Seine-Saint-Denis, entre Stains et Le Raincy ?

Plusieurs députés du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre. La péréquation se fait entre départements !

M. Jean-Pierre Brard. Mais l'esprit est exactement le même et ce n'est pas acceptable.

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

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Monsieur le président Millon, l'élément de réflexion qui est à la base de cet amendement sera bien entendu intégré dans la réflexion globale qui présidera au rapport que nous allons élaborer. Cette assurance devrait convaincre l'auteur de l'amendement de le retirer.

M. le président. Et voilà un autre débat...

Retirez-vous cet amendement dont vous êtes devenu cosignataire, monsieur Briane ?

M. Jean Briane. Compte tenu de l'intérêt qu'il présente, je suis étonné que le Gouvernement ne l'ait pas accepté.

M. le président. Étonnement qui vous conduit à le maintenir ?...

M. Francis Delattre. Non ! C'est une usine à gaz !

M. Jean Briane. J'aimerais au moins entendre un engagement du ministre sur le principe.

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Un mot, monsieur le président.

M. le président. Écoutez, monsieur le président de la commission spéciale, je ne vois pas très bien l'intérêt de poursuivre le débat.

Vous avez la parole, c'est votre droit, mais nous perdons notre temps.

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Je demande à M. Briane de retirer cet amendement, pour la simple raison que nous devrions, à défaut, voter contre, alors que, sur le fond, nous sommes pour.

M. le président. On ne va pas passer une demi-heure pour savoir si on retire ou si on vote contre. Ce n'est pas sérieux !

M. Jean-Pierre Balligand. C'est la République des bonnes intentions !

M. Augustin Bonrepaux. Monsieur le président...

M. le président. Tiens, c'est M. Bonrepaux, maintenant...

Au point où nous en sommes, prenez tout votre temps ! (*Sourires.*)

M. Augustin Bonrepaux. M. le président de la commission spéciale a fort bien expliqué les raisons qui plaident l'adoption de cet amendement, même s'il a l'intention de voter contre... (*Rires.*)

Nous ne cessons de répéter qu'il faut des mesures de péréquation, mais, jusqu'à présent, nous nous sommes bornés à réclamer des rapports, ce qui renvoie les décisions à un ou deux ans. Or la situation de certains départements est intenable, surtout en matière d'aide sociale, comme l'atteste un article du *Monde* de ce soir. On ne peut plus se satisfaire de bonnes intentions.

Cet amendement est justifié, sur le fond, tout le monde en est d'accord. Alors pourquoi voter contre ?

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 873.

M. Jean-Pierre Balligand. M. Millon est pour, mais vote contre !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. J'ai expliqué pourquoi !

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

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

Je mets aux voix l'article 22, modifié par les amendements adoptés.

(*L'article 22, ainsi modifié, est adopté.*)

Article 23

M. le président. « Art. 23. - I. - Dans le délai d'un an à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement soumettra au Parlement un rapport présentant des propositions de réforme de la taxe professionnelle et de péréquation des ressources provenant de cette taxe.

« Ces propositions comporteront trois options :

« 1. La première option étudiera, d'une part, les possibilités de développement d'un régime de taux identique de taxe professionnelle dans le cadre du pays, et, d'autre part, l'institution d'un mécanisme d'écêtement du produit de la taxe professionnelle destiné à alimenter un dispositif de péréquation au profit des collectivités territoriales.

« 2. La deuxième option prévoira l'instauration, au terme d'une période transitoire d'une durée de vingt ans, d'un taux d'imposition à la taxe professionnelle fixé au plan national. Durant la période transitoire, les collectivités territoriales conserveront le pouvoir de fixation du taux de cette taxe, dans des limites qui seront progressive-

ment resserrées. Le produit de cet impôt fera l'objet de mécanismes nationaux de péréquation au profit des collectivités.

« 3. La troisième option mettra en œuvre les principes suivants :

« - La taxe professionnelle sera divisée en deux tranches.

« - La première tranche sera calculée sur la base d'un taux d'imposition fixé au niveau national qui pourra être modulé géographiquement à partir de critères objectifs tels que la densité démographique.

« Elle alimentera un fonds national de péréquation dont les ressources seront redistribuées aux collectivités territoriales sous la forme d'une dotation par habitant qui pourra être modulée pour tenir compte des charges réelles.

« - La deuxième tranche sera calculée sur la base d'un taux d'imposition fixé librement par les collectivités territoriales.

« Ce taux pourra se voir appliquer le régime du taux unique de taxe professionnelle intercommunale, dans le cadre du pays.

« Chacune de ces options sera assortie d'une proposition de modification de l'assiette de cette taxe qui tiendra compte pour tout ou partie de la valeur ajoutée.

« II. - Un fonds national de péréquation permet de réduire les écarts de ressources entre collectivités territoriales en tenant compte de leur disparité de richesse et de charges. En 1995, les ressources de ce fonds seront constituées par les crédits consacrés à la première part de la dotation globale d'équipement des communes et par un prélèvement sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle à hauteur minimum de 10 p. 100 du montant de cette dotation. »

Plusieurs orateurs sont inscrits sur cet article.

La parole est à M. Arnaud Cazin d'Honninethun.

M. Arnaud Cazin d'Honninethun. L'article 23 ouvre des pistes de réforme de la taxe professionnelle. (*Rires sur divers bancs.*) Il présente trois options.

La première consisterait à lever la taxe professionnelle et à en faire percevoir le produit dans le cadre du pays, territoire dont nous avons consacré l'existence à l'article 9. La deuxième envisage d'instaurer un taux unique de taxe professionnelle à l'échelon national. La troisième propose, en clair, de généraliser le système actuel des cotisations de péréquation.

Comme l'ont dit le président Millon et auparavant le président Mazeaud, il s'agit d'une disposition d'annonce. Par conséquent, il faut laisser le maximum de pistes ouvertes, car qui peut préjuger que, demain, seules ces trois options retiendront l'intérêt ? Qui peut dire que les préférences n'iront pas à une quatrième qui serait intermédiaire ? D'où, à mon sens, la nécessité d'adopter la rédaction la plus large possible.

Dois-je ajouter qu'il ne faut pas, même sous forme d'hypothèse, annoncer des dispositions aussi lourdes de conséquences pour les communes ? Lever la taxe professionnelle au niveau du pays, cela signifie en clair que les communes de base perdraient 50 p. 100 de leurs recettes. Est-ce bien ce que nous souhaitons ? Voulons-nous transformer nos communes de base en coquilles vides démunies de la moitié de leurs ressources ? Je crois qu'on n'incite guère à la responsabilité.

En conclusion, je suggère une piste qui pourrait être explorée assez rapidement. Le fonds national de compensation de la taxe professionnelle, financé par une cotisation nationale de péréquation qui pèse sur les entreprises,

contribue à un début d'harmonisation des taux. Le Gouvernement ne pourrait-il pas profiter des navettes pour réfléchir à un élargissement du système qui permettrait de lever une cotisation d'équilibre sur les entreprises sous-imposées avec redistribution au fonds national ? C'est moins ambitieux, c'est plus modeste, mais c'est plus réaliste.

M. Maurice Doussot. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Yves Rispat.

M. Yves Rispat. J'ai déposé à l'article 23 un amendement visant à étendre aux zones rurales le bénéfice des dispositions de la loi Malraux du 4 août 1962, qui a permis d'engager une politique intéressante d'aménagement du territoire pour la rénovation des plus beaux quartiers anciens des grandes villes de France. Ce texte, l'une des grandes lois d'aménagement du territoire que le général de Gaulle a données à la France, a permis de sauver le cœur de 80 villes françaises. La loi Malraux, dont nous allons fêter le trente-deuxième anniversaire cette année, a évité à notre pays, en trois décennies, de connaître l'évolution qu'a subie le centre de nombreuses cités européennes, avec la destruction du patrimoine et la paupérisation des habitants. Le quartier du Marais et le vieux Lille, le quartier de la cathédrale de Strasbourg et le vieux Toulouse ont bénéficié de ses avantages financiers.

Il serait normal que le patrimoine culturel et culturel en milieu rural bénéficie des mêmes aides et d'une attention comparable, parce qu'il n'est pas d'aménagement du territoire rural sans prise en compte de la dimension culturelle et historique des richesses de nos villages et de nos terroirs. Or les plus beaux villages de France n'ont pas les ressources nécessaires pour financer l'entretien et la restauration de leur patrimoine.

Mon amendement invite le Gouvernement à soumettre au Parlement, dans un délai de deux ans à compter de la publication de la présente loi, un rapport précisant les modalités d'extension du bénéfice de la loi du 4 août 1962 aux communes rurales de moins de 5 000 habitants, avec création de secteurs sauvegardés ruraux. Ces deux années peuvent être mises à profit par le Gouvernement pour inventer des procédures simplifiées adaptées aux communes rurales, simplification nécessaire car les problèmes d'une commune rurale de caractère de 400 à 1 000 habitants ne se traitent pas comme ceux de quartiers urbains de 15 000 habitants au cœur d'une métropole.

Sur les 36 654 communes de France, un millier pourraient bénéficier de cet amendement. Le déséquilibre créé par trente années de concentration des avantages de la loi Malraux dans les grandes villes serait ainsi corrigé progressivement. Non seulement les avantages fiscaux, mais aussi les autres avantages, notamment en termes de protection et d'incitation au développement des métiers d'art, seraient élargis aux communes rurales. Le Gouvernement conserverait, par la procédure des études préalables, la maîtrise complète de mise en œuvre.

Ce dispositif qui, comme la loi Malraux, nécessitera des efforts collectifs, peut aussi favoriser le retour de cadres en milieu rural, de même que la loi Malraux avait favorisé des choix de résidence urbaine au centre des grandes villes.

Cet amendement emporterait des conséquences déterminantes, non seulement pour la mise en valeur et la promotion de nos lieux de mémoire, mais également sur le plan économique et social. Il aurait aussi des effets positifs sur le développement du tourisme, grâce à la mise en valeur de nos bastides, de nos monuments et de nos églises, et sur l'emploi : travail supplémentaire donné aux

différents corps de métiers, aide aux artisans et aux entreprises spécialisées. La vitalité de nos communes rurales en serait renforcée, car toute mise en valeur, toute promotion culturelle conduit à une réinstallation des hommes et à la formation de grands desseins.

M. le président. La parole est à M. Yves Bonnet.

M. Yves Bonnet. Monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre délégué, je suis opposé personnellement à toute péréquation des ressources de la taxe professionnelle. Sans doute est-ce un très grand crime que d'être riche, mais le slogan cher à M. Marchais selon lequel « il faut faire payer les riches », me paraît singulièrement inadéquat dès lors qu'il s'agit de collectivités territoriales. En effet, les taxes professionnelles sont évidemment afférentes à l'existence et au développement d'activités importantes, notamment industrielles, dont certaines peuvent s'accompagner de sujétions, voire de nuisances.

Je pense en particulier aux centrales nucléaires. Si l'on aboutit à une péréquation excessive - les taxes perçues sur les établissements produisant l'énergie électrique, qu'elle soit ou non nucléaire, font déjà l'objet d'un prélèvement - il sera pratiquement impossible de trouver des communes candidates à l'implantation d'une centrale. Or nous devons poursuivre le programme nucléaire. Et il en ira de même pour toutes les activités industrielles lourdes.

Il faut avoir le courage politique de ses opinions. A mon sens, il serait très dangereux de « péréquer » la taxe professionnelle.

M. le président. La parole est à M. Georges Sarre.

M. Georges Sarre. Monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre délégué, par l'article 23, le Gouvernement entend ouvrir la réforme, depuis si longtemps envisagée, de la fiscalité locale. Tout au moins souhaite-t-il amender la taxe professionnelle. Cette réforme est certainement nécessaire ; encore faut-il poser dès le départ des principes sains.

Si l'on peut comprendre la prudence du Gouvernement envers cette question complexe, et donc admettre que la loi d'orientation se borne à énumérer les options envisageables, l'une de ces options, la seconde, ne constitue pas en fait une réforme de la taxe professionnelle mais sa transformation en impôt national. De quoi s'agit-il ? D'instaurer un taux unique de taxe professionnelle à l'échelle nationale pour répartir ensuite le produit de cet impôt entre les collectivités par des mécanismes nationaux de péréquation. Cela revient en fait à transférer la taxe professionnelle au niveau national. Communes et départements ne seraient plus alors que des collecteurs d'impôts et ne disposeraient plus en propre que des taxes sur le foncier et sur l'habitation.

Cela présenterait, certes, l'indéniable avantage de mettre l'ensemble de notre territoire dans les mêmes conditions d'accueil des entreprises. Mais, justement, peut-on aligner sur un même taux de taxe professionnelle les villes et les campagnes, les agglomérations et les villes isolées ?

La péréquation, dont cette option ouvre le chantier, ne doit-elle pas d'abord être opérée au sein d'espaces urbains ou ruraux partageant une communauté de destin ?

Prenons l'exemple d'une agglomération : au sein de celle-ci, il faut lutter contre les effets pervers de la concurrence menée entre communes, pour attirer des entreprises au détriment des autres communes - cela est particulièrement vrai pour l'agglomération parisienne. Dans ce cadre, un taux unique de taxe professionnelle se justifie pleinement, mais je doute franchement de son

utilité à l'échelle du territoire tout entier. Il eût mieux valu prévoir d'instaurer des taux uniques dans des espaces de solidarité - urbains ou ruraux - à définir, quitte à mettre en place des mécanismes de péréquation entre ces espaces.

Je voudrais donc, monsieur le ministre, vous inviter à supprimer cette seconde option et je présenterai un amendement en ce sens.

Votre texte comporte néanmoins une innovation intéressante, celle d'asseoir la taxe professionnelle sur la valeur ajoutée. Je souhaite que le rapport qui sera présenté en application de cet article n'oublie pas que l'un des objectifs du développement durable de notre pays dans le monde tel qu'il devient réside dans l'accroissement nécessaire de la valeur ajoutée par actif. Seul cet accroissement permettra d'assurer à la fois des salaires convenables affermissant la consommation intérieure et le maintien d'un équilibre entre nécessités économiques et protection sociale.

En revanche, il ne faudrait pas que cette réforme, utile, de la taxe professionnelle nous conduise subrepticement dans une voie contraire à cet objectif, en donnant, par exemple, un avantage trop important aux activités à faible valeur ajoutée. Cela risquerait de compromettre l'avenir.

M. le président. La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Je formulerais plusieurs remarques sur cet article.

Premièrement, je relève que, depuis l'examen de l'article 20, nous ne cessons d'ouvrir des pistes, mais sans jamais prendre la moindre décision, alors que le rôle de l'Assemblée, me semble-t-il, est bien de résoudre les problèmes. De temps en temps, on admet certes qu'ils sont réels, mais on renvoie leur solution à plus tard.

Pour ce qui concerne la taxe professionnelle, l'idée de l'asseoir sur la valeur ajoutée est bonne. Cependant, était-il vraiment dangereux de commencer cette année en se limitant à réduire la part des salaires - par exemple de 18 à 16 p. 100 - en ne faisant jouer la valeur ajoutée que sur la différence pour la répartir proportionnellement ? Toutes les études réalisées en la matière montrent que cela serait possible sans perturber l'édifice de la taxe professionnelle. Il n'est donc pas utile de les refaire.

Deuxièmement, je voudrais bien savoir si c'est au cours du grand débat sur l'aménagement du territoire qu'est apparue l'idée d'instaurer un taux national de taxe professionnelle ou si elle a été émise dans une région particulière. Cela m'étonnerait fort. Je crois savoir d'où cela vient. *(Sourires.)*

A ce propos je souscris tout à fait à la proposition formulée par notre collègue Georges Sarre sur laquelle nous reviendrons au cours de l'examen des amendements. Il est en effet indispensable que la taxe professionnelle conserve un lien avec la réalité économique de la zone où elle est prélevée. Néanmoins, pour éviter des disparités trop flagrantes, elle devrait être localisée non sur une commune, mais sur un groupement, auquel devrait revenir son produit afin qu'il puisse faire jouer la solidarité entre les communes le composant.

Comme il demeurera toutefois des disparités, une péréquation est nécessaire. Reste à savoir laquelle. Nous proposerons donc deux formules.

Actuellement, la taxe professionnelle n'a aucun lien avec la valeur ajoutée produite par les entreprises concernées. Ainsi ce rapport est très élevé pour les entreprises de main-d'œuvre - 2,26 p. 100 dans le bâtiment, 2,64 p. 100 pour les transports, 3,11 p. 100 pour les biens d'équipe-

ment - alors que, pour les assurances, les sociétés de location ou de crédit-bail, les organismes financiers, la proportion n'est que de 0,82 p. 100 à 1,61 p. 100. Nous vous proposerons d'instaurer une cotisation minimale de taxe professionnelle.

Monsieur Carrez, vous vous êtes préoccupé du financement des groupements et de la coopération intercommunale qui nous intéresse tous. Je peux donc vous assurer que cette ressource permettrait d'apporter une solution aux problèmes que vous avez évoqués et que nous devrions résoudre avant la fin de ce débat.

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

M. Jean-Jacques Delmas. Monsieur le ministre d'Etat, on peut discuter quant à la nécessité d'instaurer un taux unique national de taxe professionnelle mais force est de constater que l'échelle de ses taux va d'un à dix, ce qui ne permet pas d'assurer l'égalité des chances entre les entreprises. En effet, selon sa situation géographique, une entreprise peut être amenée à verser une taxe professionnelle dix fois plus élevée qu'une entreprise semblable implantée ailleurs.

La différence entre les bases est encore plus importante, ce qui est sûrement un élément essentiel d'inégalité dans les ressources pour les collectivités.

Si l'on veut assurer l'égalité des chances entre les entreprises et réduire les écarts de ressources entre les collectivités, il faut obligatoirement réduire les écarts entre les taux et les bases et instaurer une péréquation plus importante de la taxe professionnelle entre les collectivités. Je suivrai donc la proposition du vice-président de la commission spéciale quant à l'augmentation de cette péréquation.

Il est également évident que, pour éviter des à-coups trop brutaux, une telle réforme ne peut être réalisée que progressivement et dans des délais suffisamment longs. En tout cas il est indispensable, même sans aller jusqu'à uniformiser les taux et à équilibrer totalement les ressources des collectivités, de resserrer les écarts existant dans le pays.

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

4

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi, n° 1382, d'orientation pour le développement du territoire.

M. Patrick Ollier, rapporteur au nom de la commission spéciale (rapport n° 1448).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures trente.)

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

