

**DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**ASSEMBLÉE NATIONALE**

---

**CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958**

**10<sup>e</sup> Législature**

**PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994**

**(94<sup>e</sup> SÉANCE)**

**COMPTE RENDU INTÉGRAL**

**3<sup>e</sup> séance du mercredi 1<sup>er</sup> décembre 1993**



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. PIERRE-ANDRÉ WILTZER

1. **Dotations globales de fonctionnement.** - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 6821).  
M. le président.  
M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur de la commission des lois.  
M. Gilles Carrez, rapporteur pour avis de la commission des finances.  
M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis de la commission de la production.  
M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.

### EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ (p. 6831)

Exception d'irrecevabilité de M. Malvy : MM. Bernard Derosier, Michel Mercier. - Rejet.

### QUESTION PRÉALABLE (p. 6834)

Question préalable de M. Malvy : MM. Augustin Bonrepaux, Christian Dupuy.  
M. Bernard Derosier.

*Suspension et reprise de la séance (p. 6841)*

*Rappel au règlement (p. 6841)*

M. Augustin Bonrepaux.

Rejet de la question préalable.

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

2. **Dépôt d'un projet de loi** (p. 6842).
3. **Dépôt d'une proposition de résolution** (p. 6842).
4. **Dépôt de rapports** (p. 6842).
5. **Dépôt d'un rapport d'information** (p. 6842).
6. **Dépôt d'un avis** (p. 6842).
7. **Ordre du jour** (p. 6842).

# COMPTÉ RENDU INTÉGRAL

**PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-ANDRÉ WILTZER,**  
**vice-président**

La séance est ouverte à vingt-deux heures.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

## DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

**Discussion d'un projet de loi  
adopté par le Sénat**

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts (nos 662, 764).

Mes chers collègues, j'appelle votre attention sur les problèmes d'horaire qui vont se poser à nous. La séance de questions orales sans débat de demain matin est fixée à une heure déterminée, ce qui impose des limites à la séance de ce soir. J'invite donc chacun à limiter strictement son temps de parole, voire à rester en deçà si possible.

**M. André Fanton.** Quand on a deux heures, c'est possible. Quand on a cinq minutes, c'est difficile !

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

**M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le ministre délégué aux collectivités locales, mes chers collègues, nous commençons ce soir l'examen du projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

Derrière la dénomination austère, il ne s'agit pas d'une mince affaire car la DGF met en jeu, de l'État vers les collectivités locales, des montants considérables : 96,2 milliards de francs en 1993, dont 79,9 milliards de francs pour les communes et leurs groupements, et 16,3 milliards pour les départements et la région Ile-de-France.

Pour chaque collectivité locale, l'attribution de DGF n'est pas une subvention comme les autres. Représentant plus de la moitié des recettes fiscales des communes, elle exprime la contribution de la collectivité nationale à des charges d'administration permanentes constituées, pour près de la moitié en moyenne, par la rémunération de personnels dotés du statut de la fonction publique. Une collectivité locale, en effet, c'est un ensemble de services rendus à la population, et ce sont des femmes et des hommes qui les assument.

Enfin, historiquement et budgétairement, la DGF n'est pas une subvention. Destinée à remplacer des taxes locales supprimées lors de la généralisation de la TVA,

elle continue à obéir à une logique de compensation et figure, pour cette raison, non pas dans les dépenses du budget général, mais en prélèvement sur ressources, comme s'il s'agissait d'un droit de tirage témoignant d'une solidarité nationale aux différents niveaux d'administration locale.

C'est pourquoi le débat sur l'indexation de la DGF n'est pas purement théorique : il traduit, selon la référence retenue, soit un concours budgétaire, en quelque sorte une subvention, soit l'acceptation d'un partage des fruits de la richesse nationale entre l'État et les collectivités locales.

Le rapporteur de la commission des lois, saisie au fond, souhaiterait vous présenter successivement, à la manière médicale, les maux dont souffre la DGF actuelle, les remèdes et la potion que le Gouvernement vous propose de lui administrer et les réflexions ou propositions que tout cela lui paraît appeler.

Créée par la loi du 3 janvier 1979, la dotation globale de fonctionnement était, à l'origine, constituée de trois grandes masses : une dotation forfaitaire, une dotation de péréquation et des concours particuliers, aux communes touristiques notamment.

Le rapport entre la dotation forfaitaire, fixée au total à 60 p. 100 du total, et la dotation de péréquation devait, au fil des ans, s'inverser dans une volonté affichée de redistribution. Dès le départ, et en quelque sorte par constitution, ce qui explique son histoire future, la DGF était ainsi écartelée entre deux exigences contradictoires : le respect des droits acquis, dans le souci de ne pas bouleverser les budgets communaux, et la redistribution ou, comme l'on dit dans les textes sur la DGF, la péréquation.

La loi du 29 novembre 1985 vint réformer le système en affinant les critères de la dotation de péréquation, pour corriger, par un critère de ressources, l'inégalité de richesses entre collectivités, par un instrument de mesures qu'on appelle le potentiel fiscal, et en créant une dotation de compensation, destinée à appréhender les charges locales, par exemple, les logements sociaux, la longueur de la voirie ou le nombre des élèves domiciliés dans la commune. On voit là la difficulté de saisir la situation communale à travers le seul indice de la richesse. C'est bien plutôt le rapport entre la richesse et les charges qui compte, ces dernières étant difficiles à mesurer dans l'absolu, abstraction faite d'une politique locale.

La loi du 29 novembre, surtout, consolidait, sur initiative sénatoriale, un mécanisme de garantie, qui s'est révélé à l'expérience bien utile pour la majorité des communes mais dévastateur pour l'ensemble du système.

Enfin, la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, en reconnaissant à tous les groupements à fiscalité propre, existants ou à venir, le droit d'émarger sans plafonnement de l'enveloppe globale à la DGF, créait une sorte de fuite permanente à la discrétion de décisions extérieures, difficile à assumer, tant il est vrai que la DGF, en tant que mécanisme de répartition, peut difficilement fonctionner si le cercle de famille

s'élargit constamment, ce qui n'est pas le cas, à l'évidence, pour les communes et les départements qui ne connaissent pas ce phénomène de multiplication.

Au terme de cette évolution, comment se présente la DGF en 1993 ?

En dépit de toutes ses imperfections, elle répond en partie à l'objectif de redistribution posé par ses fondateurs.

Nombre d'élus, notamment de petites communes, présentent le système actuel comme organisant une progressivité des attributions en fonction de la population, dans une fourchette de 1 à 2,5, ce qui est à leurs yeux inadmissible. C'est oublier que cette progressivité ne concerne que la dotation de base, soit moins de 40 p. 100 du total. Si l'on prend 90 p. 100 du total, ce que l'on appelle le tronc commun, l'écart d'attribution entre les catégories des communes situées, en taille de population, aux deux bouts de l'échelle - les communes de moins de 500 habitants et celles de plus de 200 000 habitants - l'écart n'est plus que de 1,8. L'écart de richesse, mesuré par le potentiel fiscal, lui, est en revanche de 1 à 4. On voit donc bien l'effet de redistribution : il y a incontestablement un écrasement de la pyramide.

Au demeurant, le système est devenu, progressivement, au gré des préoccupations particulières à telle catégorie de communes, dont le traitement est spécifique - tout n'est-il pas spécifique en matière locale ? - d'une effroyable complexité.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois.** C'est un euphémisme !

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur.** Il existe ainsi neuf catégories de concours pour les communes, quatre pour les groupements et trois pour les départements. Chacun a sa propre cible, parfaitement légitime, et souvent en contradiction avec les objectifs fondamentaux de la DGF. C'est ainsi que la dotation ville-centre, dont bénéficient les villes sélectionnées sur des critères au demeurant fort discutables, ne tient nullement compte du facteur de la richesse. Ainsi, plusieurs villes dont la garantie est écartée au profit des communes les plus pauvres bénéficient de cette dotation. Il y a deux mouvements en sens contraire qui, tantôt, s'annulent, tantôt se cumulent.

Autre symptôme des maux de la DGF, la création de déviations transversales, sorte de branchements pirates à l'intérieur d'un système à bout de souffle. Ainsi la dotation de solidarité urbaine, réservée aux communes en proie à des difficultés de quartiers, est-elle financée, - ou devrait-elle l'être - par une diminution des sommes garanties aux communes les plus riches.

**M. Augustin Bonrepaux.** C'est tout de même assez juste !

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur.** De même, la dotation particulière de solidarité urbaine, sorte de bouche-trou de la DSU, est financée par un prélèvement sur les départements les plus riches.

**M. Laurent Cathala.** Avec vous nous allons gagner des voix !

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur.** Mon cher collègue, en parlant de branchements transversaux, je ne veux pas dire que le système, dans son principe, est forcément défavorable, mais simplement qu'un système d'alimentation qui a ses règles et qui connaît des branchements pirates va mal. Cela, c'est du bon sens, ce n'est pas de la politique ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Le plus grave était et est toujours les risques d'enbolie d'un système privé de grain à moudre pour la redistribution.

A partir des années 90, sous l'effet conjugué du ralentissement de la croissance économique, du retour à une relative stabilité des prix et du changement du mode d'indexation, la progression de l'enveloppe globale se ralentit, passant d'un rythme d'évolution de 7 p. 100 par an à 3 p. 100 environ.

**M. Augustin Bonrepaux.** L'inflation aussi !

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur.** Ce faible taux de progression conduit toutes les communes victimes de la redistribution, qui, par définition, sont plutôt riches, à venir émarger à la garantie, qui finit par absorber, en 1993, plus de 10 p. 100 de l'enveloppe globale, concernant, en fin de compte, près de 30 000 communes.

**M. Augustin Bonrepaux.** Qui l'a demandée, la garantie ?

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur.** Vous avez peut-être été très heureux d'en bénéficier !

La péréquation, à cause du cliquet de la garantie, détruit ainsi la péréquation. Dix communes absorbent à elles seules près d'un tiers des sommes consacrées à la garantie.

Enfin, pour couronner le tout, la coopération intercommunale, dont le développement s'impose de l'extérieur au système, vient opérer une ponction, chaque année plus importante, sur les sommes mises en répartition. De 1988 à 1993, les concours aux groupements ont augmenté de 80 p. 100, passant de 2 à 3,5 milliards de francs environ.

En résumé, la pompe que constitue la DGF fonctionne mal. Nous sommes au bord d'une situation où les concours particuliers - ceux pour les communes touristiques, ceux pour les villes centres, dotation de solidarité urbaine - qui viennent, en ordre de priorité, derrière les groupements, risquent de subir une diminution de l'enveloppe qui leur est consacrée.

Telle est la situation à laquelle le Gouvernement, par son projet de loi, veut apporter remède.

Le texte qui vous est proposé opère un renversement des perspectives. La péréquation marque le pas devant les droits acquis, mais, en limitant ceux-ci, l'on reconstitue une marge de manœuvre dont l'emploi permet de cibler effectivement des objectifs d'aménagement du territoire.

En d'autres termes, huit dotations disparaissent fondues dans une dotation forfaitaire unique, pour un montant égal, en 1994, à 75,3 milliards de francs. Cette fusion concerne les anciennes dotations dites du tronc commun, la dotation touristique, la dotation villes-centres, la majoration de la dotation de compensation pour les communes de moins de 2000 habitants et la garantie de progression minimale.

Cette dotation forfaitaire se trouve bloquée, en 1994, en francs courants, à son niveau de 1993, dégageant ainsi une marge de manœuvre d'environ 1,6 milliard de francs. Après 1994, cette dotation forfaitaire évoluera au moins de la moitié du taux de progression global de la DGF : si celui-ci est de 2 p. 100, la dotation forfaitaire augmentera donc de 1 p. 100.

De cette manière, nous y reviendrons, la dotation forfaitaire se trouve complètement « décrochée » de tout paramètre réel. Quelle que soit la modification dans la situation d'une commune, à l'exception toutefois des variations positives de population, la seule référence de sa dotation sera le montant qui lui a été attribué l'année antérieure.

A côté de la dotation forfaitaire, il est institué une dotation d'aménagement, sorte de chapeau qui coiffe trois dotations particulières, une pour les groupements, la dotation de solidarité urbaine qui est maintenue, enfin, principale innovation du projet, la dotation de solidarité rurale.

En ce qui concerne les groupements, dont la dotation pourrait s'élever, l'année prochaine, à 3,9 milliards de francs, l'économie du système n'est pas modifiée : ils continueront de percevoir une dotation de base et une dotation de péréquation. En revanche l'évolution de leurs attributions est encadrée entre 80 et 120 p. 100 du montant de l'année antérieure afin d'éviter de gratifier chaque année, par le jeu de la garantie, un effort d'intégration fiscale momentané et sans lendemain. Cette mesure, dictée par des considérations budgétaires, est aussi un frein à la constitution de groupements de façade. Elle a été approuvée par la commission.

La dotation de solidarité urbaine, dotée de 1 260 millions de francs en 1994, dont 160 millions financés par les départements, se trouve pérennisée, ainsi que ses critères de répartition, qui font jouer le potentiel fiscal, la part des logements sociaux dans le total des logements de la commune et la part, dans ce même ensemble, de logements ouvrant droit à une aide pour leurs occupants, aide au logement, allocation logement, aide personnalisée au logement, etc.

La seule modification concerne en fait le mode de calcul. Les critères précédemment énoncés ne serviront plus à déterminer l'éligibilité des communes à cette dotation mais à les classer sur une échelle représentative de problèmes sociaux qu'elles sont susceptibles de rencontrer.

La dotation de solidarité rurale, principale innovation de ce projet de loi, est dotée, dès le départ, de 1,1 milliard de francs.

Une première fraction soit 15 p. 100 de son montant, est attribuée aux bourgs-centres, qu'il s'agisse de chefs-lieux de canton ou des communes dont la population représente au moins 15 p. 100 de la population du canton.

La deuxième fraction est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants, dont le potentiel fiscal par habitant, c'est-à-dire, en clair, la richesse, est inférieur au double du potentiel moyen des communes de leur catégorie. Cette dotation est attribuée en fonction du potentiel fiscal, de la longueur de la voirie communale, d'ailleurs doublée en zone de montagne et du nombre d'élèves domiciliés dans les communes.

En 1994, à titre exceptionnel, le bénéfice de cette fraction est réservé aux communes de moins de 3 500 habitants. Cette fraction, financée en fait par l'ensemble des communes, est une manifestation de solidarité envers les petites communes, dont l'habitant pèse aujourd'hui moins, au regard de la DGF, que dans les grandes agglomérations. C'est donc une mesure de justice.

Signalons encore que les communes de nos départements et territoires d'outre-mer, totalement assimilées à celles de la métropole, sous réserve d'adaptation locale, en ce qui concerne la dotation forfaitaire, recevront une quote-part de la dotation d'aménagement déterminée au prorata de leur population, majorée de 10 p. 100.

En ce qui concerne les départements, rien de fondamentalement modifié, si ce n'est une concentration de l'effort de solidarité au bénéfice des départements les plus pauvres, qui perçoivent ce qu'on appelle la dotation de fonctionnement minimale.

Pour ce qui est de la dotation de développement rural, instituée dans le cadre du fonds national de compensation de la taxe professionnelle par la loi du 6 février 1992, le projet limite la part des groupements au profit de celle des communes, innovation sur laquelle on peut s'interroger, et sur laquelle la commission de la production et des échanges s'est effectivement interrogée.

Telle étant, mes chers collègues, l'économie du système proposé, il a paru appeler de votre commission des lois, deux approbations et trois réserves.

La commission tient à saluer tout d'abord - et cela s'adresse tout particulièrement à vous, monsieur le ministre - la sincérité dont est empreinte la réforme proposée. Dans le système actuel, la péréquation est l'objectif, le respect des droits acquis la réalité. Aux termes du projet de loi, la base, c'est la garantie, mais celle-ci, plus limitée, sinon dans son champ, du moins dans sa progression, permet de dégager les marges indispensables de la solidarité. En ce sens, cette réforme, inspirée du système en vigueur pour les départements, était sans doute la seule possible pour revenir à l'esprit initial de la DGF.

Second satisfecit : le projet s'articule bien avec les priorités de l'aménagement du territoire. Zones urbaines en difficulté, communes rurales menacées de désertification, qui doivent ainsi recevoir, chacune, un minimum d'attribution, c'est là que se trouvent, dans l'immédiat, les principaux enjeux de la reconstruction d'un territoire en partie menacé de désagrégation.

Au regard de ces deux « quitus », une critique et deux interrogations.

La critique porte moins sur le projet lui-même que sur le contexte qui l'entoure.

Les collectivités locales ne vivent pas sur une île, ou sur des îles, ou sur un archipel et ne peuvent, chacun le comprend, s'abstraire d'un contexte budgétaire particulièrement préoccupant. Les élus peuvent admettre le gel de leurs dotations dès lors qu'ils voient à quoi sert l'effort qui leur est demandé.

Mais, pour la suite, il est indispensable que la DGF progresse au même rythme que l'économie dans son ensemble. C'est là, nous l'avons dit, une question de principe.

Le rapporteur de votre commission au fond souhaite qu'à l'occasion de l'examen, en deuxième lecture, de l'article 20 du projet de loi de finances pour 1994, on en revienne au mode d'indexation antérieur, admis par le Gouvernement et que le Sénat n'a pas jugé souhaitable de retenir pour 1995. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois.** Il a eu tort !

**M. Arnaud Cazin d'Honinethun, rapporteur.** Mais il y a plus : blocage de la DGF en francs courants, diminution, à compter de 1996, du taux de remboursement de la TVA ayant grevé les investissements des collectivités locales et, surtout, diminution de la compensation de l'abattement à base de la taxe professionnelle. Je n'hésite pas à le dire ; pour un certain nombre de villes notamment, la coupe est un peu pleine.

**M. Jean Tardito.** Et la bourse se vide ! (*Sourires.*)

**M. Michel Bouvard.** Et pour les départements ?

**M. Arnaud Cazin d'Honinethun, rapporteur.** Un certain nombre de villes devront, l'année prochaine, diminuer leurs investissements ou augmenter les impôts locaux.

Est-ce bien ce qui est souhaité à un moment où le Gouvernement sollicite les collectivités locales pour relancer l'investissement ou apporter leur contribution à l'emploi ?

Les mesures contenues dans le projet de loi de finances ne peuvent, en aucune manière, nous satisfaire. Le Parlement, en particulier notre assemblée, également préoccupé par les questions d'administration locale, devrait pour le moins les corriger.

Après cette critique, dont vous aurez compris, monsieur le ministre, qu'elle ne s'adresse pas à vous personnellement, j'en viens aux deux réserves formulées par la commission.

La première tient aux inconvénients de tout système qui cristallise des droits acquis. Il les cristallise, non seulement avec leurs avantages, mais aussi avec leurs défauts.

**M. Yves Fréville.** Très juste !

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur.** C'est ainsi que les communes qui viendront à répondre aux critères de la dotation touristique ou de la dotation « villes-centres » s'en trouveront exclues.

**M. Michel Bouvard.** C'est vrai !

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur.** Il en va de même des communes qui, renforçant leurs équipements touristiques, ne recevront pas, à travers la DGF, la récompense de leurs efforts.

**M. Michel Inchauspé.** C'est vrai aussi !

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur.** La commission des lois, qui s'est longuement interrogée sur ce point, vous proposera des amendements marquant bien que, même fusionnés dans un ensemble plus vaste, les concours particuliers aux communes touristiques demeurent.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois,** et **M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges.** Très bien !

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur.** Le bilan d'application, prévu par l'article 31 du projet, devra concerner tout particulièrement cette catégorie de communes.

Relevons aussi - cela a été peu souvent mentionné - sous cette rubrique du gel de la dotation forfaitaire, que le système est celui d'une France stable. Les variations de population, dans ce que vous proposez, monsieur le ministre, sont prises en compte à la hausse, pour la moitié de leur importance, mais jamais à la baisse, chaque commune étant garantie. La DGF implorerait en cas de mouvements massifs de population.

La réforme proposée exprime donc, implicitement mais nécessairement, un optimisme raisonné pour l'aménagement du territoire, dû certainement au fait que le ministre responsable de la DGF est aussi celui de l'aménagement du territoire.

Seconde et dernière réserve : la poursuite d'une politique avantageuse pour les groupements. La réforme proposée, en pérennisant un concours au fonctionnement des groupements existants ou à créer, opte en filigrane, - ne nous le cachons pas, mes chers collègues - pour un régime d'administration communale à deux niveaux. L'attribution des dotations globales de fonctionnement pérennise, en effet, ces deux niveaux.

Se trouve dès lors posée crûment la question des niveaux d'administration territoriale de notre pays, de leur coût et de leur lisibilité pour le citoyen.

Puisse le débat sur l'aménagement du territoire être l'occasion de poser le problème, qui n'est pas simple, dans tous ses aspects.

Compte tenu de ces observations, votre commission, qui a tenu à travailler étroitement avec vos deux commissions saisies pour avis - on en verra sans doute la trace dans la convergence des amendements qui sont déposés - a approuvé l'économie générale de la réforme proposée sans la remettre en cause. Le législateur travaille, dans le cadre de la DGF, à enveloppe fermée et toute mesure nouvelle se trouve, d'une manière ou d'une autre, supportée par l'ensemble des collectivités.

La commission des lois a souhaité, tout d'abord, affiner les critères d'attribution de deux dotations d'aménagement pour mieux prendre en compte les réalités locales. C'est ainsi que, à défaut de pouvoir faire référence, dans la dotation de solidarité urbaine, aux bénéficiaires du RMI ou aux chômeurs de longue durée, elle a introduit un critère de revenu, déjà utilisé, qui permet de mieux cerner la situation des habitants.

De même, en ce qui concerne la dotation de solidarité rurale, la commission a souhaité introduire un critère de potentiel fiscal en fonction de la superficie qui exprime bien la réalité d'un dépeuplement éventuel et les charges communales qui en résultent.

Le rapporteur a été très frappé par la coïncidence entre la carte des cantons fragiles et celle des communes bénéficiaires de la majoration de la dotation de compensation. Cela exprime bien la réalité du dépeuplement.

Autre amendement de fond : la reconnaissance du rôle des petites villes. Nul ne s'en étonnera. Le rôle des villes-centres est pris en compte depuis l'origine de la DGF selon des critères d'ailleurs contestables. Le projet de loi réserve un traitement particulier aux bourgs-centres. C'est l'innovation du projet. Entre les deux, rien, alors que le réseau des villes moyennes qui ne sont pas chefs-lieux de préfecture et celui des petites villes fournit un maillage, presque un point d'ancrage sur lequel se jouera demain l'aménagement du territoire.

**M. André Fanton.** Très bien !

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur.** La commission des lois propose d'étendre aux villes de 10 000 à 20 000 habitants le bénéfice de la dotation de solidarité rurale, dans la limite de 10 000 habitants, afin de ne pas trop grever la dotation. A regret, parce qu'il fallait un critère objectif, elle n'a retenu que les sous-préfectures. Ce premier pas est, dans son esprit, l'amorce d'une réflexion plus générale en faveur de ces villes, à l'intersection du rural et de l'urbain - des sortes de ville à la campagne, comme l'aurait dit Alphonse Allais - dont la fonction de centralité doit être reconnue et compensée.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois.** Très bien !

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur.** Enfin, la commission des lois, dans un souci de parallélisme des formes, a souhaité rendre plus avantageuses les conséquences de fusions éventuelles, étant entendu que, dans son esprit, le champ de cette mesure ne vise absolument pas le milieu rural, où la commune est un cadre irremplaçable de patriotisme et presque de civisme, mais essentiellement le milieu urbain.

Mes chers collègues, la réforme qui vous est proposée n'est pas inscrite dans la durée. C'est une réforme d'étape empreinte de réalisme et d'esprit de solidarité. Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre commission saisie au fond vous propose de l'adopter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** Je vous remercie de votre concision, monsieur le rapporteur.

La parole est à M. Gilles Carrez, rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

**M. Gilles Carrez, rapporteur pour avis.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la réforme de la dotation globale de fonctionnement est dictée par deux raisons principales.

La première raison, c'est tout simplement le blocage actuel de la DGF : on ne peut plus la répartir.

En 1993, ce sont 31 000 communes qui sont à la garantie de progression minimale.

Il subsiste seulement 200 millions de francs pour assurer la péréquation et la solidarité vis-à-vis des autres communes par rapport aux 80 milliards de francs que représente la DGF pour les communes.

Le système est donc bloqué.

Pourquoi un tel blocage ? A cela trois raisons, qui se sont ajoutées au fil du temps.

Première raison : l'insuffisance récente de l'augmentation annuelle de la DGF. C'est un problème qu'il faudra évoquer pour l'avenir.

Deuxième raison : la montée en puissance des besoins des groupements de communes. Et ceux-ci continuent.

Troisième raison : la greffe, au fil du temps, sur la DGF, de concours particuliers nouveaux, comme la dotation de solidarité urbaine, qui atteint aujourd'hui 1 milliard de francs.

Le second objectif de cette réforme, c'est la priorité de l'aménagement du territoire, la priorité de la solidarité, en particulier à l'égard du monde rural.

Ainsi, la réforme consiste - je simplifie le plus possible - à bloquer en 1994 la DGF en francs courants pour les communes au sein d'une dotation forfaitaire et, ainsi, à pouvoir affecter la totalité de la croissance de la dotation nationale - 2 p. 100 de 80 milliards de francs, cela représente 1,6 milliard de francs - à divers besoins liés à l'aménagement du territoire.

Premièrement, la couverture de l'intercommunalité, qui est ainsi favorisée et qui joue un rôle majeur dans l'aménagement du territoire.

Deuxièmement, la solidarité urbaine. Elle existe déjà ; elle serait majorée de 10 p. 100 dès 1994.

Troisièmement, une nouvelle dotation de solidarité qui constitue la principale nouveauté de la réforme : la dotation de solidarité rurale, qui se verrait affecter dès 1994 un crédit de plus de 1 milliard de francs. Sans cette réforme, je le souligne à nouveau, il serait aujourd'hui impossible de faire preuve de la solidarité nécessaire au bénéfice du monde rural.

La commission des finances approuve cette architecture générale.

Mais, comme son rapporteur, elle souligne la nécessité tant pour la viabilité de la dotation forfaitaire que pour celle de la dotation d'aménagement, de revenir dès 1993 à une indexation convenable de la DGF dans son ensemble qui prenne en compte l'évolution du PIB.

Venons-en à présent à différents aspects du texte qui ont paru particulièrement importants à la commission des finances et à son rapporteur.

La dotation forfaitaire globalise les anciennes dotations de base, de péréquation et de compensation, mais surtout elle incorpore les concours particuliers, notamment les dotations « villes-centres » et les dotations touristiques.

Après un long débat, la commission des finances, se rapprochant d'ailleurs en cela, si j'ai bien compris, de la commission des lois, a jugé nécessaire de maintenir une notification individualisée de la dotation touristique, avant d'évaluer, en septembre 1995, le bilan de cette réforme.

Par ailleurs, il a été demandé que la DGF touristique versée à des groupements de communes sans fiscalité propre soit maintenue.

Enfin, la commission des finances appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité de protéger le pouvoir d'achat de la dotation forfaitaire, ce qui est lié à l'indexation générale et la DGF.

J'en viens à la dotation d'aménagement. Elle est donc constituée par la différence entre la DGF totale et la DGF forfaitaire.

Elle est répartie en plusieurs étapes.

Premièrement, au bénéfice des groupements de communes. En raison des nouveaux groupements - par centaines chaque année -, cette part s'accroît et atteindra près de 4 milliards de francs en 1994. L'intercommunalité bénéficie ainsi d'un soutien important, au demeurant justifié par le souci d'aménagement du territoire.

Deuxièmement, la solidarité en faveur des communes urbaines en difficulté. C'est la DSU. La dotation, de 1,16 milliard de francs en 1993, est portée à 1,26 milliard de francs. Mais, surtout, dans le texte qui vous est proposé, les critères d'attribution de cette dotation sont rendus plus justes, grâce à un classement continu de toutes les communes de plus de 10 000 habitants selon un indice de charges.

La commission des finances a souhaité, comme du reste la commission des lois, ajouter un critère de revenus aux critères de potentiel fiscal, de nombre de logements sociaux et de nombre de bénéficiaires d'aide au logement.

Elle propose une pondération indicative attribuant 50 p. 100 au potentiel fiscal et 10 p. 100 au revenu.

Dernière étape : une fois attribuée la dotation « groupements » et la dotation urbaine, le solde constitue la dotation de solidarité rurale, soit plus d'un milliard de francs dès 1994.

La commission approuve le principe d'une répartition de cette dotation rurale en deux parts : l'une réservée aux bourgs-centres, qui jouent un rôle majeur dans la structuration de l'espace rural ; l'autre étant affectée au resserrement progressif entre les strates de la DGF par habitant, ce qui correspond à une légitime et ancienne demande des communes rurales.

Au titre de cette deuxième part, la commission des finances a jugé nécessaire d'introduire, pour la répartition, aux côtés des critères de population, de potentiel fiscal, de voirie et de nombre d'élèves, également le potentiel fiscal superficiaire.

**M. Michel Bouvard.** Très bien !

**M. Gilles Carrez, rapporteur pour avis.** Enfin, la commission des finances s'est ralliée à un amendement de M. Fréville visant, grâce à une dotation exceptionnelle de 100 millions de francs en 1994, à améliorer d'emblée le sort des communes les plus pauvres de moins de 10 000 habitants, c'est-à-dire essentiellement les petites communes de moins de 3 500 habitants, catégorie qui est, au demeurant, la cible concernée par le resserrement des strates de 1994.

Enfin, comme le soulignait le rapporteur de la commission saisie au fond, un débat important s'est également engagé, au sein de la commission des finances, sur le problème de la centralité. Débat difficile ! Et comment

peut-on prendre en compte les incontestables charges liées à la centralité de communes de taille moyenne qui n'ont pas eu la chance d'être érigées en villes-centres lorsque cela existait ?

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur.** Absolument !

**M. Gilles Carrez, rapporteur pour avis.** C'est en particulier le cas des villes de 10 000 à 20 000 habitants, qui ne sont pas incluses dans une agglomération urbaine.

Le rapporteur pour avis de la commission des finances s'est montré ouvert à la recherche d'une solution, peut-être au sein de la première part de la DSR, mais à la condition qu'on ne puisse pas cumuler la DSU et la DSR.

Enfin, la commission des finances a estimé que la quote-part en faveur des DOM-TOM avant répartition de la DSU et de la DSR leur était plutôt favorable.

De même, sur la proposition de son rapporteur la commission demande que la DSU et la DSR soient versées aux communes plus rapidement en cours d'année, soit au plus tard avant la fin du troisième trimestre pour une raison bien compréhensible de trésorerie.

J'en viens à la DGF des départements, pour souligner qu'elle fonctionne de façon plutôt satisfaisante et que les réformes à apporter doivent être limitées.

La commission insiste toutefois sur la nécessaire solidarité au bénéfice des départements les plus défavorisés, qui perçoivent la dotation de fonctionnement minimale, et elle propose que les ressources rendues libres par la disparition progressive de la DPSU soient en totalité affectées à cette dotation de fonctionnement minimale.

**M. Michel Bouvard.** Très bien !

**M. Gilles Carrez, rapporteur pour avis.** Ce texte consacré à la DGF traite cependant, dans l'un de ses derniers articles également de la dotation de développement rural.

En effet, la création au sein de la nouvelle DSR d'une fraction « bourgs-centres » conduit à réformer la DDR, dont l'une des parts concernait également les bourgs-centres.

La commission des finances propose deux modifications au texte.

En premier lieu, que la part de cette dotation réservée aux projets conduits par des groupements de communes soit portée de 60 à 70 p. 100 pour marquer cette priorité à l'investissement intercommunal et tenir compte de la réduction des crédits par rapport à ce qui était espéré.

Cependant, elle propose en deuxième lieu, que 30 p. 100 de la dotation puissent être réservés à des projets communaux, mais à la condition que cette dotation conserve un caractère d'aide à l'investissement local, même si l'éligibilité de ceux-ci peut être élargie.

**M. Yves Fréville.** Très bien !

**M. Gilles Carrez, rapporteur pour avis.** Il faut aussi souligner que ces crédits déconcentrés au niveau des préfets et des commissions d'élus permettront de résoudre quelques cas particuliers délicats et inévitables, comme il y en a toujours dans un pays qui comprend 36 000 communes allant de un habitant, voire de zéro, à deux millions d'habitants.

En conclusion, monsieur le ministre, je soulignerai les trois raisons qui nous conduisent à approuver largement votre projet de réforme à quelques retouches près.

Première raison : il est clair, que sans cette réforme, il n'y aurait pas dès 1994 d'effort de solidarité possible, notamment en direction du monde rural.

**M. Michel Hunault.** Très juste !

**M. Gilles Carrez, rapporteur pour avis.** La deuxième raison, c'est que la DGF devrait à nouveau être indexée sur la richesse nationale dès 1995 et, monsieur le ministre, vous avez eu des paroles très rassurantes sur ce point en commission.

Enfin, troisième raison, il s'agit d'une réforme d'étape. Un bilan précis sera dressé au 30 septembre 1995 permettant le cas échéant, de tirer des enseignements dès le moment où il s'agira de répartir la DGF pour 1996.

Monsieur le ministre, dans les circonstances actuelles il était difficile de concevoir un texte d'étape plus équilibré, plus juste, plus soucieux de l'aménagement du territoire. Je vous apporte donc le plein soutien de la commission des finances. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. le président.** Je vous sais gré, monsieur le rapporteur, de votre concision.

La parole est à M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges.

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** Le projet de loi portant sur la réforme de la DGF que vous soumettez à notre assemblée, monsieur le ministre, devient, pour une partie au moins, l'un des instruments financiers de la politique d'aménagement du territoire en répondant à un impératif de stabilité des finances locales et à un objectif de solidarité nationale.

Or l'aménagement du territoire est un élément central du domaine de compétences de la commission de la production et des échanges. Celle-ci s'est donc saisie pour avis, dans un souci de rééquilibrage des actions en faveur du monde rural, des articles 6, 8, 11, 27 et 28 du projet.

Déjà en 1985, un texte modifiait cette dotation pour remédier à la faiblesse de son effet redistributif et à la complexité de ses mécanismes. Mais celui-ci n'a pas atteint ses objectifs et votre projet, monsieur le ministre, a le mérite de viser à corriger ses insuffisances.

Nous en approuvons l'architecture générale et nous vous remercions d'avoir engagé ce débat. Cependant, notre commission souhaite préciser certaines modalités d'application des dispositions que vous nous proposez.

Monsieur le ministre, vous conviendrez, je n'en doute pas, que la part de la DGF affectée à la péréquation entre les communes est devenue insignifiante, notamment en raison de l'augmentation rapide de la dotation affectée aux groupements de communes. M. le rapporteur de la commission des lois a d'ailleurs tenu le même langage.

Ainsi, pour 1993, seuls 220 millions de francs sur un total de 80 milliards ont été consacrés à cette péréquation alors que la dotation des groupements progressait de 23 p. 100 par rapport à 1992, pour atteindre 3,145 milliards de francs.

Le comité des finances locales a estimé que ce processus était amené à se poursuivre et que le coût supplémentaire minimum de la DGF des groupements en 1994 devrait se situer aux alentours de 470 millions de francs.

Pour sortir de cette impasse, le Gouvernement présente un projet de réforme qui, tout en assurant la stabilité des finances communales, cherche à recentrer la DGF sur sa fonction d'aménagement du territoire, notamment en zone rurale. Comme je vous l'ai déjà dit, monsieur le ministre, la commission de la production et des échanges approuve les intentions qui inspirent ce texte car elle soutient sans réserve toutes les initiatives tendant à lutter contre la désertification de 40 p. 100 de notre territoire. Il est bon qu'à l'occasion d'un texte aussi important vous

avez pris l'initiative de créer la dotation de solidarité rurale destinée aux communes de moins de 10 000 habitants dont la plupart sont placées dans des zones sensibles.

La création de la dotation de solidarité rurale répond à une demande ancienne que j'ai d'ailleurs formulée à plusieurs reprises dans cet hémicycle, avec certains de mes collègues, par voie d'amendements, notamment lors de la discussion de la loi du 13 mai 1991 instituant la dotation de solidarité urbaine. Elle permet de rétablir une certaine parité entre les villes bénéficiaires de la DSU et les communes rurales qui, étant en difficulté, ne bénéficiaient jusqu'à présent d'aucune dotation de fonctionnement spécifique.

Certes, l'instauration de la DSR entraîne une diminution de l'écart de la DGF par habitant entre les communes les moins peuplées et les communes de plus de 200 000 habitants. Cette petite diminution, ce petit réajustement vont dans le bon sens, mais il faudrait aller plus loin, monsieur le ministre. Tant que l'écart par habitant, entre les communes les plus défavorisées et les communes urbaines les plus densifiées restera ce qu'il est, il est bien évident que nous aurons du mal à parler d'aménagement du territoire.

**M. Michel Inchauspé.** Très juste !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** Néanmoins, les sommes consacrées à l'aménagement rural restent toujours modestes au regard du montant total de la DGF. La commission a d'ailleurs relevé des chiffres afin que nous ne nous engagions pas dans un faux débat qui donnerait l'impression que des efforts exceptionnels sont faits. Même s'ils le sont, ils ne font que rattraper les retards importants qui souffrent le monde rural. Il faut donc opérer un rééquilibrage.

Voici les chiffres : 1,2 milliard de francs pour la DSR, 560 millions pour la DDR, 80 milliards pour la DGF des communes. Je tiens ici à rassurer mes collègues élus des zones urbaines : il n'est pas dans mes intentions d'entreprendre une polémique sur le faux débat opposant Paris à la province ou vice versa.

**M. Charles Ceccaldi-Raynaud.** Je vous en remercie vivement !

**M. Michel Bouvard.** Très bien !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** La commission estime en effet, ainsi, je l'espère, que l'ensemble de l'Assemblée, qu'il s'agit d'un faux débat. Et c'est en étant complémentaires et solidaires les uns des autres que nous parviendrons à restructurer l'ensemble de notre territoire. Reconnaissez, toutefois, monsieur le ministre, que cette situation financière doit être modifiée, quelles que soient les régions concernées d'ailleurs car ces disparités se retrouvent au sein d'une même région entre une grande capitale régionale et l'arrière-pays ou les éloignées vallées.

**M. Michel Bouvard.** Très bien ! Excellent !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** Je pense à des régions de montagne que M. Bouvard et M. Gaymard connaissent bien.

Monsieur le ministre, votre projet reflète la volonté du Gouvernement d'établir, pour 1994, un constat d'étape - nous approuvons cette initiative -, de clarification tant des compétences que des moyens financiers des collectivités locales, et s'inscrit dans une véritable perspective d'analyse de la situation et de réflexions pour 1995. Mais 1995, ce n'est pas si éloigné. Il faudrait donc éviter d'aller trop loin. En effet, on va peut-être trop loin dans certains domaines et pas assez dans d'autres ! Nous serons

donc très vigilants à la manière dont vous appréhendez ce rapport d'étape, cette réflexion, en termes de débat. Car tout le problème sera, en 1995, lorsque nous aurons posé le sac et réfléchi, comme on dit dans certaines régions, de savoir quelles actions nous devons engager pour rééquilibrer le dispositif général.

Mais le jour où nous mènerons cette réflexion, et où nous aurons à revoir certaines dispositions prises, il ne faudrait pas, monsieur le ministre, que certaines dotations aient disparu et que l'on puisse nous opposer, par exemple, les dispositions des articles 6 et 7. Il ne faudrait pas que l'on nous dise, s'agissant notamment de la dotation touristique, que l'on ne peut plus continuer à engager de telles aides destinées aux communes touristiques.

**M. Christian Daniel.** Très bien !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** La politique touristique doit se développer dans l'ensemble du monde rural, car il ne s'agit pas de dire, qu'une zone est plus privilégiée qu'une autre, ou de défendre plus la montagne que le littoral ou l'arrière-pays. C'est 80 p. 100 du territoire qui est concerné par le tourisme qui est, pour nous, une espérance de développement économique. En effet nous n'avons pas trouvé autre chose - si cela existe nous sommes preneurs ! - que le développement d'une activité touristique pour développer le monde rural et maintenir les populations en préservant les emplois et la qualité de la vie.

Ce tourisme rural, de montagne, du littoral ou de l'arrière littoral, est un élément structurant de l'aménagement du territoire permettant le maintien et le renforcement d'activités économiques dans ces zones fragiles. Nous atteignons l'un des points forts de ce texte. Il y en a d'autres mais celui-ci est important car si nous partageons les objectifs parfaitement établis que vous affirmez, monsieur le ministre, je crains que les moyens que vous nous proposez risquent, à terme, de nous mettre en contradiction avec ces objectifs.

**M. Laurent Cathala.** Vous ne serez plus là !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** Monsieur Cathala, si vous aviez réglé ce problème lorsque vous étiez au pouvoir, nous n'aurions pas à en discuter aujourd'hui ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. Michel Bouvard.** Eh oui !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** Vous avez eu dix ans pour le faire. Que de temps perdu !

La commission de la production et des échanges s'interroge donc sur la dotation forfaitaire qui intègre la dotation touristique et sur la suppression de l'identité juridique de cette dernière.

**M. Michel Bouvard.** Très bien !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** Nous souhaitons que la seule dotation destinée à soutenir les activités des communes touristiques, en leur apportant une compensation pour les aider à faire face aux charges exceptionnelles liées à une fréquentation saisonnière très forte, soit clairement identifiée. Elle doit rester clairement identifiée car elle joue un rôle dans le cadre de l'aménagement du territoire. Là encore, il faut faire fi de certaines querelles qui nous sont faites.

La commission considère que l'activité touristique dans ces zones doit être clairement identifiée et revendiquée comme un élément de développement économique.

**M. Augustin Bonrepaux.** Très bien !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** Il n'est pas question pour nous de nous dissimuler derrière certaines dotations, certains artifices, pour toucher, en catimini, une aide qui serait dotée d'une manière injustifiée à des communes qui n'en auraient pas besoin. Un débat extrêmement important a eu lieu sur ce point en commission et il doit être porté sur la place publique pour que personne n'ait d'arrière-pensée. La dotation touristique est faite pour aider les communes de 900 habitants qui deviennent des villes de 15 000 habitants pendant six à huit mois à supporter des charges exceptionnelles qu'elles ne peuvent assumer...

**M. Didier Migaud.** Tout à fait !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** ... lorsqu'elles assoient leurs impôts locaux sur une population trop faible. La dotation touristique a son importance car l'activité touristique n'enrichit pas la commune elle-même, mais le partenaire économique...

**M. Michel Bouvard.** Et l'Etat !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** ... et l'Etat. Cette année, nous enregistrons 53 milliards d'excédents de la balance des paiements...

**M. Michel Bouvard.** Et la TVA !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** ... et le tourisme est, avec l'agriculture, l'une des seules activités économiques qui soient positives.

Mais si cette dotation n'est plus identifiée, si ses critères d'attribution - qualité de l'hébergement, taxe de séjour notamment - ne peuvent plus évoluer, les élus qui s'étaient engagés dans une politique touristique risquent de perdre confiance. Ils n'auront plus de raison de se battre comme ils le font pour développer cette activité dans l'espoir que leur commune sera aidée, assistée par l'Etat. Vous risquez donc d'aller à l'encontre de cette politique qui doit permettre de restructurer, de redynamiser le monde rural et pour laquelle nous nous sommes battus pendant toute notre campagne et depuis que nous sommes au pouvoir.

Monsieur le ministre, j'appelle de tous mes vœux le Gouvernement à réfléchir sur les conséquences du choix qui consiste à intégrer la dotation touristique dans la dotation forfaitaire, lui faisant perdre par la même son identification juridique, et je lui demande d'accepter les propositions formulées par notre commission.

**M. Didier Migaud.** Il ne faut pas seulement réfléchir, il faut revenir sur cette disposition !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** Nous proposons, en effet, que la dotation touristique passe de la dotation forfaitaire à la dotation d'aménagement du territoire, c'est-à-dire qu'elle devienne la quatrième composante de la dotation d'aménagement du territoire.

Une telle disposition nous paraît fondée car, si nous faisons taire cette mauvaise querelle qui est faite aux communes touristiques, nous comprenons que 90 p. 100 d'entre elles ont un besoin impératif de cette dotation pour continuer leur activité. La dotation touristique est donc justifiée en termes d'aménagement du territoire puisqu'elle permet de maintenir des emplois et une vie dans des zones en voie de désertification. D'après notre commission il faut préserver les critères d'évolution - le texte proposé ne le fait pas - pour ne pas décourager les maires et les élus de mener une politique touristique et permettre aux communes qui le voudraient d'accéder à cette dotation. Le texte l'interdit et consacre une part de la DDR aux communes considérées comme marginales

en leur permettant d'accéder à la dotation ne nous a pas satisfait. D'abord, la DDR a déjà beaucoup de mal à satisfaire sa propre finalité...

**M. Augustin Bonrepaux.** C'est vrai !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** ... et ensuite, en affecter une partie à ces communes nouvellement touristiques reviendrait à recréer une dotation touristique qui refuserait de s'appeler ainsi. Dans ce cas, autant se servir de celle qui existe !

**M. Michel Bouvard.** Très bien !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** De plus, une telle dotation serait attribuée par une commission, sans aucun critère.

**M. Michel Bouvard.** A la tête du client !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** Or nous sommes pour des règles du jeu très claires permettant d'attribuer les dotations dans des conditions tout aussi claires.

**M. Michel Bouvard.** Très bien !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** La deuxième partie de ma réflexion concerne la dotation de solidarité rurale.

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, pardonnez-moi de vous interrompre mais vous abordez une deuxième partie alors que vous êtes au bout de votre temps de parole ! Je compte donc sur vous pour essayer maintenant de faire très court !

**M. Michel Bouvard.** Il traite de questions de fond !

**M. Henri de Richemont.** C'est important !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** Monsieur le président, je n'avais pas mémoire que le temps de parole des rapporteurs était limité !

**M. le président.** Je dois veiller au bon déroulement de ce débat. Je vous demande donc de faire un effort de concision, monsieur le rapporteur !

**M. Patrick Ollier, rapporteur.** Vous m'autoriserez à aborder les deux dernières parties de mon intervention, qui sont plus courtes que la seule première partie...

**M. Bernard Derosier.** M. Ollier est très intéressant : il dit tout ce qui ne va pas dans le projet de loi !

**M. Jean Tardito.** Il est très bien !

**M. le président.** Un peu de silence, je vous en prie ! Veuillez poursuivre monsieur le rapporteur pour avis !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** Je continue donc sous les encouragements de mes collègues...

S'agissant de la DSR, je serai très bref car nous considérons, monsieur le ministre, que vous prenez là une très bonne décision. Nous nous en félicitons et vous en remercions.

**M. Henri de Richemont.** Bravo !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** La seule observation de notre commission a déjà été faite par les autres rapporteurs des deux autres commissions, elle est relative à la nécessité d'introduire un critère superficiaire, critère essentiel qui dépasse celui de la voirie pour ces communes auxquelles je faisais allusion tout à l'heure. (Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe socialiste.)

Nous souhaitons que ce critère soit retenu par l'Assemblée et nous vous encourageons à soutenir l'amendement de notre commission.

Comme cela a d'ailleurs déjà été indiqué, ce qui prouve que les informations dont nous disposons sont bonnes - elles ont été collectées par une association d'élus que vous connaissez bien, monsieur le ministre - l'examen de la carte des cantons en voie de désertification révèle que cette terrifiante trace brune qui coupe la France en deux correspond parfaitement à cette fameuse diagonale du vide dont nous parlons tous et pour laquelle nous essayons de trouver des solutions. La DSR nous permettra de régler en partie ce problème.

J'en viens à la dernière partie de mon exposé concernant la dotation de développement rural.

**M. Henri de Richemont.** Ah !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** Votre commission, qui s'est également saisie de ce problème, a d'importantes propositions à vous faire en la matière.

Monsieur le ministre, sur ce point aussi, il faut que les choses soient claires. Nous devons savoir de quoi nous parlons. Il ne doit pas y avoir de confusion. Il s'agit de la dotation de développement rural, et nous sommes plusieurs, sur tous les bancs de cette assemblée, à avoir travaillé ensemble ici pour la créer.

**M. Augustin Bonrepaux.** C'est vrai !

**M. Patrick Ollier, rapporteur.** J'étais alors dans l'opposition. Nous avons travaillé pour compléter le texte sur l'intercommunalité afin que cette dotation, qui est la seule au niveau de l'investissement à encourager l'intercommunalité, permette à celle-ci de s'organiser et de se structurer. Faut-il donner les moyens à une loi qui organise l'intercommunalité ? Ces moyens ont été donnés grâce à la DDR.

Cette intercommunalité, nous la souhaitons consentie librement, non réalisée par obligation (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République*) mais nous la souhaitons aussi fortement encouragée.

**M. Michel Bouvard.** Très bien !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** En d'autres termes, la commission souhaite que cette dotation ne soit pas détournée de son objet.

**M. Jean Tardito.** Bravo !

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** Le fait d'avoir ramené la part des groupements à 40 p. 100 est un mauvais coup puisque la dotation qui devait être d'un milliard en 1994 ne sera que de 540 millions. Notre commission propose donc de remonter cette part à 70 p. 100. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et divers bancs du groupe socialiste.*)

Ensuite, le fait que 200 groupements de plus existent cette année, que 200 de plus existeront l'an prochain, doit quand même nous inciter à nous interroger. Quelles que soient les polémiques qui peuvent s'ouvrir dans cette assemblée sur l'intercommunalité, sur ses fondements, il faut savoir que c'est la seule solution pour soutenir les projets des petites communes rurales. Les moyens de la DDR doivent être préservés.

Dans le texte du Sénat, les crédits de la DDR consacrés aux communes de moins de 10 000 habitants ne doivent pas excéder 40 p. 100.

Dans l'esprit de la commission, une part aussi forte consiste à donner une sorte de prime à des communes qui ne participent pas à l'intercommunalité. Par conséquent, et dans un souci de cohérence, elle considère que, au fur et à mesure de la montée en puissance de l'intercommunalité, cette part doit disparaître peu à peu.

Elle propose donc, d'une part, de fixer à 30 p. 100 le plafond de la part communale, d'autre part, de diminuer cette part de 10 points chaque année.

Mes chers collègues, la commission de la production souhaite vivement l'adoption de ce projet, qui va dans le bon sens, celui de la clarification financière, et qui, dans un contexte économique difficile, doit permettre une adaptation des différentes dotations aux impératifs de développement du tourisme rural et de moyenne montagne qui, seul, peut redonner vie à ces zones désertifiées son rapporteur souhaite ardemment que l'Assemblée adoptera ses amendements. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et sur divers bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.

**M. Daniel Hoëffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.** Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, le projet de loi que j'ai l'honneur de présenter aujourd'hui devant l'Assemblée nationale a été préparé par le Gouvernement pendant l'été, en concertation étroite avec les élus, notamment ceux du comité des finances locales et a été examiné par le Sénat à la fin du mois d'octobre.

Permettez-moi de saluer l'important travail de vos trois commissions et qui, sous l'impulsion de leurs présidents et de leurs rapporteurs, ont examiné ce texte avec une grande minutie. Je voudrais rendre hommage au rapporteur, M. Cazin d'Honnin, ainsi qu'à MM. Carez et Ollier, rapporteurs pour avis, les remercier pour la qualité de leurs travaux, pour les propositions qu'ils présentent, pour l'esprit constructif qui les anime et pour le souci d'objectivité qui a marqué leurs propos. Même si sur tel ou tel point, nous ne sommes, en cet instant, pas forcément d'accord, ...

**M. Jacques Limouzy.** Cela viendra !

**M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.** ... je suis persuadé que c'est dans un esprit positif que s'engagera ce dialogue et que, sans dénaturer le texte, nous arriverons à l'améliorer. (« Très bien ! » sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)

Je voudrais, dans un premier temps, insister sur le contexte difficile dans lequel nous vous présentons ce texte et vous indiquer comment nous avons, après avoir exploré différentes hypothèses, conçu cette réforme du principal concours financier de l'Etat aux collectivités locales.

Comme vous le savez, le Gouvernement n'a eu d'autre choix que d'engager en urgence un effort très soutenu de redressement des finances publiques.

Elles se traduisent par un freinage systématique des dépenses de l'Etat.

**M. Didier Migaud.** Ce n'est pas vrai !

**M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.** Les collectivités locales auxquelles l'Etat transfère 220 milliards de francs hors fiscalité ne pouvaient être absentes de ces préoccupations.

Pour autant, nul ne mésestime - et moi moins que quiconque - le rôle des collectivités locales dans l'exercice de leurs nombreuses et difficiles compétences et aussi comme premiers investisseurs publics dans notre pays.

Nul ne songe non plus à bouleverser la règle du jeu entre l'Etat et les collectivités locales.

Je viens d'ailleurs à ce propos, comme je m'y étais engagé ici même lors d'un débat au mois de juin de mettre en œuvre la procédure propre à réactiver la commission consultative d'évaluation des charges qui ne s'était pas réunie depuis 1989. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Cette instance pourra se réunir dans les prochaines semaines et nous présenter la situation avec toute la clarté et toute la transparence souhaitables.

Le Premier ministre a, en outre, constitué une commission d'examen des relations financières entre l'État et les collectivités locales, la commission Delafosse, à laquelle mes services participeront.

Ses travaux commenceront très prochainement et un rapport sera remis au Premier ministre le 31 mars prochain.

Enfin, conformément à ce que le Premier ministre a déjà annoncé, des aménagements ont été apportés au projet de loi de finances par rapport au projet de loi initial. Le débat devant le Parlement n'est pas encore définitivement clos.

C'est dans ce contexte général difficile, aggravé par la situation particulière de la DGF en 1993 et pour 1994 que nous vous présentons la réforme de cette dotation.

Vous l'avez rappelé, messieurs les rapporteurs, la DGF était dans une situation de blocage.

Les mécanismes de répartition issus de la loi de 1985 visaient deux objectifs : assurer la stabilité des ressources de fonctionnement en tenant compte de situations particulières ; mettre en œuvre une péréquation pour tenir compte des inégalités de ressources propres.

Je ne rappellerai pas les différents composantes, vous l'avez très bien fait, monsieur le rapporteur, non plus que le jeu du mécanisme de la garantie minimale de progression.

Force est de constater que ce mécanisme, qui a parfaitement joué son rôle en période de croissance, ne remplit plus sa fonction.

Vous savez comme moi que cinq communes sur six dont déjà, en 1993, à la dotation minimale garantie. Cette situation se serait aggravée en 1994. Les causes sont diverses : contraction de la progression de la masse de la DGF, évolution interne défavorable des paramètres physico-financiers, poids important des concours destinés à l'intercommunalité.

**M. Christian Dupuy.** C'est vrai !

**M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.** Le grippage, déjà patent en 1993, aurait été encore plus flagrant en 1994. Devant cet état de fait, le *statu quo* était ingérable. Il fallait avoir le courage de présenter une réforme : c'est la volonté qu'aujourd'hui nous exprimons.

Le dispositif mis en place en 1985, modifié depuis, suscite autant d'attentes qu'il assigne d'objectifs à la DGF. Mais est-il responsable de le maintenir en l'état dès lors que l'évolution économique ne permet plus de dégager les moyens permettant de financer tous les groupements et un minimum de péréquation ? Il faut avoir présent à l'esprit l'ensemble de ces éléments très contraignants pour comprendre la réforme que nous vous proposons.

Cette réforme se fonde sur quelques principes simples répondant à des objectifs ciblés et limités.

Nous avons voulu la conduire avec réalisme et équité.

C'est au nom du réalisme que la réforme privilégie la stabilité des ressources des communes. Plus de 75 milliards de francs sur 80 seront consacrés à la reconduction pure et simple en francs courants des attributions versées aux communes en 1993.

Nous aurions pu imaginer de modifier les attributions individuelles à l'intérieur de cette masse par la mise en œuvre de mécanismes nouveaux de péréquation. Nous y avons renoncé, car les mouvements entre collectivités auraient été trop violents et déstabilisateurs pour les budgets locaux.

C'est aussi par souci de réalisme et de cohérence que la réforme ne remet pas fondamentalement en cause les financements de l'intercommunalité qui pèsent pourtant lourdement sur la DGF des communes, probablement à hauteur de 3,9 milliards de francs en 1994.

L'équité nous commandait de dégager des priorités en nombre limité, répondant à des objectifs de solidarité.

C'est le sens de l'accroissement des ressources consacrées à la solidarité urbaine et à la création d'une dotation de solidarité rurale.

S'agissant de la solidarité urbaine, il est indispensable de poursuivre l'effort entrepris en faveur des banlieues.

La réforme répond à cette nécessité en prévoyant d'accorder 100 millions de francs de plus dès 1994.

La solidarité doit aussi s'exprimer au profit des communes rurales. Vous l'avez rappelé, messieurs les rapporteurs.

L'équilibre de notre territoire exige, en effet, que les communes rurales puissent offrir un minimum de services à la population.

Une architecture simplifiée, résultant de choix très lisibles : voilà un autre principe que nous tenons à affirmer. La stabilité est assurée par la dotation forfaitaire, et il nous a paru indispensable d'y intégrer, par exemple, les dotations touristiques et de villes-centres, parce qu'elles correspondent à des charges permanentes engendrées par la réalisation et l'exploitation d'équipements ou provoquées par des charges de centralité réelles.

Cette intégration des dotations touristiques et de la dotation villes-centres dans la dotation forfaitaire répond à une logique interne, certes, mais aussi et surtout à un souci de préserver cette ressource. Que cela soit clairement affirmé.

Il faut, en effet, avoir présent à l'esprit que, à droit constant, les concours particuliers, y compris la DSU, ne pouvaient représenter, à partir de 1994, qu'entre 3 à 4 p. 100 de la masse de la DGF.

C'est principalement pour cela que nous avons choisi d'intégrer ces deux dotations dans la dotation forfaitaire, tout en veillant, et je pense qu'un amendement pourra y contribuer, à son identification claire.

Cette dotation forfaitaire s'élèvera à plus de 75 milliards de francs. Son montant sera, en 1994, consolidé, en francs courants, à son niveau de 1993.

Une marge de manœuvre doit cependant être dégagée afin d'accompagner des actions destinées à concrétiser la politique d'aménagement du territoire. Cette dotation d'aménagement, qui exprime cette volonté, mobilisera plus de 6 milliards de francs.

Elle permettra, en premier lieu, et vous avez tous mis l'accent sur cet élément prioritaire, de soutenir l'effort en faveur de l'intercommunalité. Comme auparavant, la DGF des groupements trouve son mode de financement sur la DGF des communes. En 1993, les groupements ont engendré un besoin de financement en progression de près de 23 p. 100. L'intercommunalité, lorsqu'elle se

fonde sur des projets communs, constitue un élément important, vous le savez en tant qu'hommes de terrain, d'une politique de développement local, fondement même d'une politique d'aménagement du territoire.

En revanche, la DGF des groupements ne doit pas être détournée de son objectif premier par des groupements constitués dans l'unique espoir d'obtenir un surcroît de subvention. Telle n'est pas notre volonté. C'est l'intercommunalité vraie qui, surtout en période de contraintes budgétaires, doit bénéficier du soutien que nous lui accordons à travers la réforme de la DGF.

**M. Michel Jacquemin.** Très bien !

**M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.** Il est donc nécessaire de donner plus de souplesse à la DGF des groupements et notamment à celle attribuée aux districts et aux communautés de communes qui représentent aujourd'hui plus de 500 établissements publics.

Je tiens à rappeler que la DGF des groupements prend actuellement en compte des éléments liés à l'intégration fiscale, et que la dotation de tout groupement dépend toujours de cette intégration fiscale.

Par ailleurs, la continuité de l'effort en faveur des communes urbaines sera assurée. La dotation de solidarité urbaine, d'un montant d'un milliard de francs en 1993, répond aux objectifs d'aide aux communes urbaines confrontées à des charges élevées.

Enfin, un effort significatif sera engagé en faveur des communes rurales et prioritairement des plus petites d'entre elles : 1 milliard de francs environ y sera consacré dès 1994.

Il sera attribué aux communes rurales considérées comme les plus défavorisées en fonction d'un certain nombre de critères bien précis mais aussi aux bourgs-centres dans l'espoir que ceux-ci accompliront dans leur secteur géographique respectif la mission de solidarité qui leur incombe.

Vous le voyez l'architecture est simple : une dotation forfaitaire qui représente l'essentiel et qui assure la stabilité des ressources ; une dotation d'aménagement regroupant trois dotations dirigées vers des objectifs d'aménagement du territoire et de solidarité.

Ce sont les mêmes principes qui ont guidé les modifications apportées aux règles de répartition de la DGF des départements. Celle-ci, dont le montant s'élève en 1993 à 16,269 milliards de francs, ne connaissait cependant pas le même blocage que la DGF des communes et rien ne commandait, dès lors, d'en modifier l'économie. Cependant, un renforcement de la solidarité en direction des départements les plus défavorisés sera mis en œuvre. C'est ainsi que, dès 1994, la dotation de fonctionnement minimale des vingt et un départements métropolitains les plus défavorisés des quatre départements d'outre-mer bénéficiera d'un abondement d'environ 80 millions de francs en 1994.

Telles sont, mesdames, messieurs les députés, les grandes lignes du projet de réforme de la DGF que nous vous présentons. Même si la voie est très étroite, votre débat fournira, j'en suis persuadé, l'occasion d'améliorer notre projet.

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** Très bien !

**M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.** Il permettra aussi d'esquisser les orientations d'une réflexion - on a fait appel à celle du Gouvernement - qu'il nous faut poursuivre sans désespérer si l'on veut aboutir à un système qui permette à l'Etat comme aux collectivités d'assumer totale-

ment leurs responsabilités dans le cadre de compétences clarifiées et sur la base de relations financières plus transparentes. Sachez que si telle est la volonté de l'Assemblée nationale, c'est aussi celle du Gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

#### Exception d'irrecevabilité

**M. le président.** En application de l'article 91, alinéa 4, du règlement, M. Martin Malvy et les membres du groupe socialiste soulèvent une exception d'irrecevabilité.

La parole est à M. Bernard Derosier.

**M. Bernard Derosier.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, cette réforme de la dotation globale de fonctionnement s'inscrit non seulement dans le cadre du grand débat national sur l'aménagement du territoire, engagé par le Gouvernement, mais également, et peut-être davantage encore, dans le contexte d'une perte de pouvoir d'achat des dotations de l'Etat aux collectivités locales. En effet, mes chers collègues, pour la première fois depuis la décentralisation, les dotations de l'Etat évoluent moins vite que l'inflation. Cette remise en cause de la décentralisation - j'y reviendrai - est confirmée par le texte qui nous est soumis. Ses dispositions consistent finalement à préserver la situation financière de communes telles que Paris,...

**M. Charles Ceccaldi-Raynaud.** Moins 2 p. 100 !

**M. Bernard Derosier...** de départements tels que celui des Hauts-de-Seine, tout en saupoudrant le monde rural de moyens nouveaux et en faisant abstraction du nécessaire développement de l'intercommunalité.

**M. Charles Ceccaldi-Raynaud et M. Michel Hunault.** C'est faux !

**M. Bernard Derosier.** Ce n'est pas la première réforme que connaît la dotation globale de fonctionnement. Déjà, en 1985, le législateur avait voulu tenir compte de la pratique pour corriger quelque peu la DGF existante.

**M. Charles Ceccaldi-Raynaud.** Mais c'est incroyable !

**M. Bernard Derosier.** J'entends un collègue qui, manifestement, n'est peut-être pas aussi bien informé qu'il le faudrait...

**M. Charles Ceccaldi-Raynaud.** Je suis très bien informé !

**M. Bernard Derosier.** Alors je pense que vous serez d'accord avec moi...

**M. Charles Ceccaldi-Raynaud.** Vos propos me stupéfient !

**M. Bernard Derosier...** pour dire que la réforme de 1985 présente aujourd'hui un bilan satisfaisant. C'est d'ailleurs ce qu'a dit notre rapporteur.

Cette réforme de 1985 avait un double objectif : simplifier la dotation et renforcer la péréquation entre les communes. Il s'agissait de tenir compte, dans l'attribution de la dotation, de l'évolution permanente des richesses et des charges des communes.

Ce double objectif a été atteint. Trois dotations avaient été créées, je les rappelle, après le rapporteur : la dotation de base, destinée à couvrir partiellement les frais occasionnés aux collectivités locales par chaque habitant, la dotation de péréquation, pour prendre en compte la richesse de la commune, le poids des impôts locaux sur les ménages et les revenus de la population et la dotation

de compensation pour compenser les charges locales mesurées par le nombre d'enfants scolarisés, la longueur de la voirie, le nombre de logements sociaux. Mais, déjà entre, 1986 et 1988, la majorité d'alors avait bloqué la mise en œuvre de la réforme pour limiter la péréquation.

En revanche, au cours de la précédente législature, la majorité a permis le développement de la solidarité et de l'intercommunalité. Des améliorations ont, en effet, été apportées entre 1988 et 1993 à un système déjà fortement redistributeur. La dotation de solidarité rurale a été créée par la loi du 6 février 1992 - loi que la droite n'a pas votée - ...

**M. Charles Ceccaldi-Raynaud.** Elle a bien fait !

**M. Bernard Derosier...** pour aider les bourgs-centres qui s'engageaient dans l'intercommunalité. La dotation de solidarité urbaine, destinée aux villes les plus défavorisées, a été créée par la loi du 13 mai 1991. Ces deux dotations étaient financées par les villes et les départements les plus riches. C'était l'esprit de solidarité qui animait la majorité de cette législature-là et qui se traduisait dans une politique de financement des collectivités locales.

**M. Laurent Cathala.** Très bien !

**M. Bernard Derosier.** Des mécanismes de solidarité ont également été introduits entre départements et régions. Par ailleurs l'intercommunalité a été fortement encouragée. Un plancher de dotation pour les groupements de communes a été fixé à 2,5 milliards de francs pour 1992. La création importante de groupements de communes - je rappelle les chiffres car pour la clarté du débat il est utile de les avoir en mémoire : 193 communautés de communes, 3 communautés de villes, 81 districts à fiscalité propre, en 1991-1992, alors même que les plans départementaux de coopération intercommunale ne sont pas forcément tous mis en œuvre, puisque les communes ont jusqu'au 31 décembre 1993 pour le faire.

Tout cela a conduit à une augmentation de plus de 22 p. 100 en 1993 du montant de la DGF attribué aux groupements de communes. Cet encouragement à l'intercommunalité a été renforcé par la dotation de développement rural dont la première part, attribuée aux groupements, a contribué au succès des communautés de communes.

C'est presque devenu un lieu commun, la France est dans une situation tout à fait anachronique comparée aux pays modernes, avec la balkanisation de son territoire en 36 000 communes, d'inégale importance bien entendu. Je rappelle que les autres membres de la Communauté européenne en comptent à eux onze 34 000. Cette situation ne peut pas perdurer et la coopération intercommunale créée par les différentes lois - je pense aussi bien à celle de 1971 qu'à la plus récente, celle de 1992 - devrait permettre de la corriger. Il ne faut pas arrêter ce mouvement.

Fallait-il réformer la DGF ?

**M. Charles Ceccaldi-Raynaud.** Sûrement !

**M. Bernard Derosier.** Sans doute, dirai-je plutôt. Fallait-il apporter ici ou là quelques adaptations ? La loi de finances y suffisait. Le vrai problème, mes chers collègues, que vous soyez ou non élus locaux, vous le savez bien, c'est celui des moyens des collectivités territoriales. En fait, c'est l'ensemble des rapports financiers et budgétaires entre l'État et les collectivités qui doit être repensé et clarifié.

La DGF se voulait, dès sa création, un outil de péréquation, c'est-à-dire l'application d'une solidarité entre les collectivités.

**M. Charles Ceccaldi-Raynaud.** Elle ne l'était plus !

**M. Bernard Derosier.** Si l'on peut admettre le principe d'une réforme, fallait-il faire ce genre de réforme ? Je réponds non. Certains processus engagés dans la précédente législature ne sont pas abrogés - je pense en particulier à la taxe départementale sur le revenu. Monsieur le ministre, il faudra bien un jour soit abroger soit mettre en application ce système et aller au-delà de cette nouvelle forme d'imposition et donc de ressource pour les collectivités territoriales.

**M. Christian Dupuy.** Que ne l'avez-vous fait ! Vous en avez eu pourtant le temps !

**M. Bernard Derosier.** Je regrette en effet que le gouvernement précédent ait reculé devant les pressions de je ne sais quel lobby. C'est tout à fait regrettable pour l'évolution des finances de nos collectivités territoriales. Mais il n'est pas trop tard pour bien faire et le Gouvernement d'aujourd'hui n'a plus qu'à faire décider par l'Assemblée l'application de ce dispositif.

En réalité, du fait de la situation actuelle, certaines communes vont se retrouver étranglées. Leur asphyxie est inéluctable et les injustices seront pérennisées. En effet, depuis 1985, la dotation globale de fonctionnement a progressé en moyenne de 5,3 p. 100 par an, soit *grosso modo* de 2,4 ou 2,5 points de plus que l'inflation. En 1994 et en 1995, et je ne suis pas sûr que l'ensemble des élus locaux aient bien intégré cette donnée-là, elle suivra seulement le rythme de l'inflation. Les collectivités locales ne récolteront plus les fruits de la croissance économique. Sur cette masse globale en stagnation, l'État prélèvera de quoi financer une dotation d'aménagement du territoire. Pour beaucoup de communes qui ne la toucheront pas, cela signifiera un gel de leur DGF au niveau de 1993 soit, sur deux ans, une perte de pouvoir d'achat de 4 à 5 p. 100.

**M. Charles Ceccaldi-Raynaud.** C'est ce qu'on a voulu !

**M. Bernard Derosier.** Et vous êtes d'accord, mon cher collègue !

**M. Charles Ceccaldi-Raynaud.** Je suis d'accord, c'est moi qui paie de toute façon !

**M. Bernard Derosier.** Vous vous en expliquerez avec les maires de votre circonscription ! A cette désindexation de la DGF, s'ajoutent d'autres coupes claires dans le budget pour 1994. C'est l'amputation de 2,6 milliards de francs des compensations de taxe professionnelle. C'est un moindre remboursement de la TVA sur les investissements réalisés à partir de 1995, 1996 peut-être. C'est le maintien des frais d'assiette pour la révision des valeurs locatives.

Certes, le Gouvernement a fait une concession aux parlementaires. Il a accepté l'indexation partielle sur la croissance - la moitié au lieu des deux tiers - qui devrait reprendre en 1996. Il est vrai qu'entre-temps l'eau des élections présidentielles aura coulé sous les ponts...

En fait, ce sera l'asphyxie financière des collectivités locales. Elle est effectivement garantie par le dispositif fiscal que vous nous proposez. L'indexation de la DGF assurait jusque-là une enveloppe de 3,3 milliards de francs par an pour financer la péréquation ou l'intercommunalité. Cela avait permis depuis 1985 de rapprocher les dotations par habitant des communes rurales et des grandes villes et de réduire fortement les inégalités au sein de chaque strate démographique.

L'enveloppe désormais auto-financée par les collectivités locales est ramenée à 1,6 milliard en 1994, et à 900 millions en 1995. Du fait de la dotation forfaitaire

qui absorbera les neuf dixièmes de la DGF, les anomalies actuelles sont donc perpétuées. Trente-quatre grandes villes continueront à se partager la moitié, soit 3,5 milliards de francs, de la garantie de progression minimale, dont 2 milliards rien que pour Paris. Le rapporteur du Sénat dénonce le rôle éminemment contre-péréquateur de cette garantie et, monsieur le ministre, cela ne vous aura pas échappé.

La minoration de garantie imposée en 1991 aux soixante-dix-sept villes les plus riches pour financer la DSU est même supprimée, c'est un cadeau royal qui leur ait fait, égal au montant de la nouvelle dotation de solidarité rurale.

Autre cadeau : la contribution des départements riches au financement de la DSU est également supprimée.

**M. Michel Bouvard.** Parlons-en des départements riches !

**M. Bernard Derosier.** Nous sommes devant une situation de solidarité réduite aux acquêts.

Les encouragements financiers prévus par les lois de 1992 ont contribué à relancer l'intercommunalité. Ainsi que je l'ai indiqué, plus de 200 communautés de villes ou de communes ont été créées. La population regroupée est passée de 10 à 16 millions d'habitants en deux ans. La dotation des groupements, qui avait progressé de 50 p. 100 sur trois ans, n'évoluera plus que lentement. Et surtout, les attributions des nouveaux groupements seront autofinancées par les groupements existants.

Là encore, je citerai le Sénat, cher à votre cœur, monsieur le ministre : le rapporteur au Sénat ne disait-il pas que la part relative de l'intercommunalité pourrait être appelée à se réduire progressivement au sein de la dotation d'aménagement ?

En outre, l'avantage relatif des communautés de communes par rapport aux districts est supprimé du fait de leur regroupement en une seule catégorie. Alors, on peut se demander, monsieur le ministre, on peut demander au président de conseil général que vous êtes si finalement les départements, dont beaucoup de vos amis assurent la présidence, ont peur de l'intercommunalité.

La dotation de développement rural des groupements de communes est fortement réduite puisqu'elle passera de 700 millions dans la loi de 1992 à 324 millions en 1994.

Le solde de la DDR - 216 millions - servira à subventionner des projets retenus par des commissions départementales d'élus, arrêtés par les préfets sur des critères assez vagues.

La dotation des bourgs-centres est maintenue, mais sa croissance sera lente et dépendra du comité des finances locales.

L'essentiel de la nouvelle DSR - la dotation de solidarité rurale - ira, sous forme de dotation de péréquation, aux communes rurales de moins de 3 500 habitants en 1994, de moins de 10 000 habitants ensuite. Son montant, même s'il doit progresser, restera modeste, comparé à ce que touche Paris au seul titre de la garantie.

Tout cela s'apparente donc à un saupoudrage, contraire à une volonté forte d'aménagement du territoire. Ce n'est pas nous qui le disons, monsieur le ministre, mais le rapporteur du Sénat. En effet, M. Girod, votre ancien collègue, président du conseil général de l'Aisne, a écrit dans son rapport que nous nous orientons vers une minoration progressive et, à terme, très forte de la fraction consacrée à la revitalisation des petites villes en milieu rural, une part prépondérante étant corrélativement don-

née à la logique de l'essaimage, certes péréquatrice, mais, par définition, opposée à celle du ciblage. On ne saurait mieux dire.

Nous sommes, monsieur le ministre, mes chers collègues, devant un cas flagrant de double langage. Nous entendons le Gouvernement, relayé par sa majorité - encore qu'il y ait parfois quelque cacophonie, et M. le Premier ministre s'est employé cet après-midi à le souligner - nous parler d'aménagement du territoire. Vous êtes, monsieur le ministre, de service dans cette mission, avec votre collègue, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et avec le Premier ministre lui-même. Vous nous parlez aussi, à juste titre, d'une nécessaire bataille pour l'emploi, contre le chômage.

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** Nous la menons !

**M. Bernard Derosier.** Certes, il faut la mener, mais il convient de s'en donner les moyens. Or la loi de finances actuellement examinée au Sénat, comme votre texte, laissent présager une diminution des moyens accordés à ceux que l'on considère aujourd'hui comme des acteurs essentiels du développement économique. N'est-ce pas le président du directoire du Crédit local de France, qui a eu quelques responsabilités à l'égard des collectivités territoriales et qui les connaît donc bien, qui les invite à développer leurs équipements par un recours accru à l'emprunt ? Il faut pourtant toujours rembourser.

**M. Michel Bouvard.** Il sont moins chers qu'avant !

**M. Bernard Derosier.** Selon lui, les collectivités sont des poids lourds de l'économie puisqu'elles assurent la réalisation de plus de 70 p. 100 des équipements civils publics et 40 p. 100 du chiffre d'affaires des travaux publics. Elles ont permis d'éviter que le secteur du BTP ne connaisse un véritable marasme. Au rythme où vont les choses, et compte tenu des dispositions figurant dans la loi de finances pour 1994, que dans ce projet de loi, nous connaissons bientôt ce marasme que craint le président du directoire du Crédit local de France.

Par ailleurs, monsieur le ministre, votre gouvernement et la majorité qui le soutient, n'ont jamais véritablement accepté la décentralisation.

D'abord en 1982, il y eut une bataille épique avant que ces lois ne soient votées.

**M. Laurent Cathala.** C'est vrai !

**M. Bernard Derosier.** La majorité d'aujourd'hui, alors opposition, s'y était violemment opposée.

Vous aviez ensuite semblé en accepter les effets positifs, mais toutes les occasions étaient bonnes pour la remettre en question. Tel a encore été le cas en 1991 lors de l'examen du texte relatif à l'administration territoriale de la République. Ce fut encore une bataille parlementaire qui figurera sans doute dans les annales de l'Assemblée. Votre opposition avait été farouche. Pourtant les dispositions concernant la coopération intercommunale - création de communautés de communes et de communautés de villes - n'étaient pas si mauvaises que cela si j'en juge à l'aune des créations qui se multiplient, y compris à l'initiative d'élus de la majorité.

Je crois néanmoins, mes chers collègues de la majorité, que nombre d'entre vous ont conservé cette fibre jacobine, centralisatrice, qui vous a conduits, dans un passé encore récent, à vous opposer à la décentralisation.

**M. Charles Ceccaldi-Raynaud.** C'est psychanalytique !

**M. Bernard Derosier.** Peut-être cela est-il plus vrai au RPR qu'au sein de l'UDF, mais je ne veux pas entrer dans ces querelles de famille.

**M. Charles Ceccaldi-Raynaud.** Et chez les communistes ?

**M. Bernard Derosier.** En fait, vous n'acceptez pas le partage du pouvoir avec les collectivités territoriales. Il n'est, à vos yeux, de bonne gestion qu'étatique. Cette conception n'est pas la nôtre.

**M. Charles Ceccaldi-Raynaud.** A nous non plus !

**M. Bernard Derosier.** Nous l'avons démontré.

**M. Daniel Mandon.** Ce n'est pas sûr !

**M. Bernard Derosier.** La décentralisation butte aujourd'hui sur un obstacle financier. Toutes mesures confondues, le manque à gagner va représenter 6 milliards de francs. Cela est considérable, alors que l'on parle de relance économique et d'aménagement du territoire.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, je vois bien à l'attention que vous portez aux arguments que j'évoque que, même si je ne vous ai pas convaincus, j'ai quelque peu ébranlé votre conviction.

**M. Charles Ceccaldi-Raynaud.** Pas du tout !

**M. Bernard Derosier.** Peut-être n'est-ce pas votre cas, mon cher collègue, parce que votre commune a manifestement des moyens.

**M. Charles Ceccaldi-Raynaud.** Nous payons pour la vôtre !

**M. Bernard Derosier.** Vous oubliez que, dans ce pays, nombre de collectivités territoriales, pardonnez-moi l'expression, tirent le diable par la queue pour équilibrer leurs budgets.

**M. Michel Bouvard.** C'est vrai, mais qu'avez-vous fait pour elles pendant dix ans ?

**M. Bernard Derosier.** Nous avons créé, contre l'opposition de vos amis, mon cher collègue, la dotation de solidarité rurale.

Nous avons également instauré la DSU.

**M. Michel Bouvard.** Vous en avez fait bénéficier Val d'Isère !

**M. Bernard Derosier.** Il est évident que ce nouveau mode de calcul, monsieur le ministre, est profondément injuste et l'homme de conviction que vous êtes ne peut pas dire le contraire. Il subsistera beaucoup d'injustices et ce mode de calcul créera une situation inégalitaire entre les collectivités.

**M. Laurent Cathala.** Exact !

**M. Bernard Derosier.** Les communes les plus riches le seront de plus en plus et les communes pauvres seront confrontées à des difficultés de plus en plus grandes.

Ce projet de loi, mes chers collègues, est en opposition flagrante avec notre loi fondamentale, la Constitution, qui édicte le principe intangible de l'égalité de traitement pour nos concitoyens et pour les collectivités publiques. Avec ce projet, la plupart des communes seront mal aidées et certaines le seront davantage que d'autres.

**M. Christian Dupuy.** Caricature !

**M. Bernard Derosier.** C'est pourquoi je vous conjure de voter l'exception d'irrecevabilité. Vous éviterez ainsi l'aggravation des difficultés des communes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Michel Mercier, pour une explication de vote.

**M. Michel Mercier.** La dotation globale de fonctionnement constitue le concours le plus important que l'Etat apporte aux collectivités locales, tant grâce à son montant

qu'en raison de la liberté de son emploi. En effet, subvention non affectée à telle ou telle dépense, la DGF respecte l'autonomie des collectivités locales.

Avec le temps, cependant, elle s'est peu à peu sclérosée et elle ne correspond plus, dans la réalité, aux intentions du législateur.

Votre projet de loi, monsieur le ministre, constitue un acte de courage. Il fallait, en effet, avoir le courage d'aborder les nombreuses questions que pose la DGF dans cette période difficile sur le plan économique et celui de dire les choses telles qu'elles sont.

Votre projet a d'abord pour objet de mettre en accord le fait avec le droit et de garantir aux collectivités locales, surtout aux communes, la sécurité dans leurs recettes, quelles que soient les difficultés économiques que nous connaissons tous. Pour autant, vous ne figez pas trop la situation puisque vous reconnaissez un caractère temporaire à votre projet de loi qui comporte d'ailleurs certaines fenêtres intéressantes, comme la dotation de solidarité rurale. Pour toutes ces raisons, il serait regrettable de refuser le débat. Il nous paraît préférable d'essayer d'enrichir votre projet des propositions que les trois commissions présenteront tout au long de l'étude des articles.

Rien dans ce qu'a dit M. Derosier ne nous convainc de refuser le débat sur le projet que vous nous soumettez. Le groupe de l'UDF ne votera donc pas l'exception d'irrecevabilité. (*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. Michel Bouvard.** Le groupe du Rassemblement pour la République non plus !

**M. le président.** Je mets aux voix l'exception d'irrecevabilité soulevée par M. Martin Malvy et les membres du groupe socialiste.

(*L'exception d'irrecevabilité n'est pas adoptée.*)

#### Question préalable

**M. le président.** M. Martin Malvy et les membres du groupe socialiste opposent la question préalable, en vertu de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

**M. Augustin Bonrepaux.** Monsieur le ministre délégué, en vous écoutant présenter ce projet, nous aurions pu lui prêter des intentions louables, car nous partageons les orientations annoncées, qu'il s'agisse d'aménagement du territoire, de coopération intercommunale, de solidarité urbaine ou de solidarité rurale. Malheureusement, la lecture du projet nous a montré que, une fois de plus, les actes du Gouvernement contredisaient ses déclarations.

**M. Martin Malvy et M. Laurent Cathala.** Eh oui !

**M. Augustin Bonrepaux.** Ce projet est donc une mystification : il pérennise les inégalités, il condamne, à terme, la coopération et les moyens de développement local et met un frein à la solidarité, que ce soit en zone urbaine ou pour les zones rurales défavorisées. Cela justifie cette question préalable et je vais le démontrer.

**M. Yves Fréville.** Cela va être difficile !

**M. Augustin Bonrepaux.** Avant d'engager une telle réforme, dont l'urgence reste à démontrer, il aurait été plus sage de dresser un bilan sérieux de la dotation globale. Permettez-moi de le faire.

Cette réforme nous est présentée comme une nécessité impérieuse parce que le système serait à bout de souffle et ne permettrait plus d'assurer la solidarité envers les communes qui en ont le plus besoin.

Le bilan que l'on peut dresser de la loi du 29 novembre 1985, laquelle a profondément réformé la dotation globale de fonctionnement, et des aménagements ultérieurs, qui ont créé la DSU, la solidarité Ile-de-France, la dotation au développement rural ou encouragé les groupements intercommunaux, est pourtant à cent lieux de la présentation cataclysmique que nous avons entendue. En revanche, votre projet nous paraît plein de menaces pour la décentralisation et l'aménagement du territoire.

Le bilan de la dotation globale de fonctionnement nous semble satisfaisant. Elle constitue une dotation particulièrement favorable aux collectivités locales. Je souhaite qu'à l'avenir, vous puissiez faire mieux.

Depuis 1985, la dotation globale de fonctionnement a connu une progression moyenne de 5,3 p. 100 par an, soit 2,4 p. 100 de plus que l'inflation. Les collectivités ont donc largement profité de la croissance économique. Même les communes qui ne bénéficiaient que de la garantie minimale ont été correctement traitées et leur pouvoir d'achat a toujours été maintenu. La DGF est fortement redistributrice et la réforme de 1985 a permis de remédier aux inconvénients de la version initiale de 1979, en accentuant son aspect péréquateur.

En 1993, la dotation de péréquation aura représenté 23 milliards de francs sur un total de 80 milliards. Elle aura permis de prendre en compte la richesse de la commune, le poids des impôts locaux et les revenus de la population.

Plus novatrice encore est la dotation de compensation qui permet de compenser les charges locales, mesurées par le nombre d'enfants scolarisés, par la longueur de la voirie et par le nombre de logements sociaux. Des améliorations y ont été apportées récemment.

Une dotation de solidarité urbaine qui atteint un milliard de francs a été créée par la loi du 13 mai 1991 en faveur des villes hébergeant les populations les plus défavorisées. Elle est financée par les villes et les départements les plus riches. Cela n'a rien de choquant, monsieur le rapporteur.

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur.** Je n'ai jamais rien dit de tel !

**M. Augustin Bonrepaux.** Une dotation de développement rural - 600 millions de francs - a été instaurée par la loi du 6 février 1992 pour aider les bourgs-centres et les communes rurales qui s'engageraient dans l'intercommunalité. En outre, l'étendue du territoire a été prise en compte dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement des communes rurales, ce qui était aussi une nouveauté.

Le résultat de ces différents mécanismes a été de ramener de 1 à 1,9 en 1993 les écarts de dotation globale de fonctionnement par habitant entre strates démographiques qui allaient de 1 à 2,2 en 1985 et, surtout, de beaucoup mieux compenser les handicaps au sein de chaque strate.

Des mécanismes de solidarité ont également été introduits entre départements par la dotation de fonctionnement minimal et entre les régions par le fonds de correction des déséquilibres régionaux.

Enfin, un fort encouragement a été donné à l'intercommunalité. A la notion un peu statique de péréquation a été progressivement substituée celle de solidarité territoriale. L'Etat ne doit plus se contenter de partager équitablement ses dotations. Il lui faut aider davantage les communes qui, pour développer leur territoire, s'engagent dans l'intercommunalité.

**M. Christian Dupuy.** C'est ce qui est proposé !

**M. Augustin Bonrepaux.** Avec la loi du 6 février 1992, l'intercommunalité a été vigoureusement relancée. Un plancher de dotation pour les groupements de communes a été fixé à 2,5 milliards pour l'année en cause. Certes, la création rapide de nombreux groupements a entraîné des demandes supplémentaires et 3,1 milliards ont été distribués en 1993. On peut le regretter, mais je préfère m'en réjouir parce que cela prouve que l'intercommunalité connaît maintenant une vogue importante.

**M. Charles de Courson.** Prudence !

**M. Augustin Bonrepaux.** Nous savons tous que le développement des zones les plus défavorisées repose sur l'intercommunalité et que, sans moyens pour l'intercommunalité, les zones défavorisées resteront toujours sous-développées.

**M. Laurent Cathala.** Très bien !

**M. Augustin Bonrepaux.** Cet engagement en faveur de l'intercommunalité a été renforcé par la dotation de développement rural dont la première part attribuée aux groupements a contribué au succès des communautés de communes.

Il est vrai que, pour favoriser l'adoption de la loi de 1985, une concession, peut-être regrettable, a été faite aux sénateurs. Il a, en effet, été décidé que les communes pénalisées par la réforme bénéficieraient d'une garantie de progression minimale leur assurant une progression au moins égale à 55 p. 100 de la progression moyenne.

En pratique, cette garantie dont le rapporteur du Sénat, ce qui est paradoxal, dénonce aujourd'hui le rôle éminemment contre-péréquateur, absorbe une part croissante de la DGF communale. Elle bénéficie certes à plus de 30 000 communes, mais surtout à quelques grandes villes bien nanties : 34 villes de plus de 100 000 habitants récupèrent ainsi 3,4 milliards de francs, dont 2,5 milliards pour 10 villes de plus de 200 000 habitants, soit 432 francs par habitant. C'est autant d'argent qui est détourné de la péréquation.

Pour financer la dotation de solidarité urbaine, la loi du 13 mai a ramené le taux de garantie, pour les villes les plus riches, à 10 ou 20 p. 100. Cette mesure ne touche toutefois que 77 communes, dont seulement 4 de plus de 100 000 habitants en raison du poids financier de Paris qui, vous le savez, fausse les statistiques des grandes villes.

La dotation de base, qui représente 40 p. 100, module les attributions par habitant en fonction de la taille de la commune au motif que les frais de gestion progressent en fonction de la taille. L'éventail retenu est certainement excessif - 1 à 2,5 - et le principe même d'une telle proportionnalité contestable, car il encourage la concentration urbaine.

Toutefois, votre projet est encore plus dangereux, car les dispositions qu'il contient doivent être analysées à la lumière de celles qui ont été introduites dans la loi de finances pour 1994, caractérisée par l'asphyxie financière des collectivités locales en raison de la désindexation de la dotation de fonctionnement.

La DGF des communes, qui représente le quart de leurs dépenses, sera gelée l'an prochain à son niveau de 1993, soit, compte tenu de l'inflation, 2 p. 100 de perte du pouvoir d'achat. Les années suivantes, elle ne sera plus indexée sur la croissance et ne progressera que de la moitié de l'inflation, soit une dévaluation annuelle de 1 p. 100.

L'objectif, clairement affiché dans une note bleue de Bercy consacrée aux « enjeux de la réforme », est de réduire les dépenses de fonctionnement des collectivités

locales. Le maintien des rythmes de progression antérieure, est-il écrit, conduirait « à une forte chute de l'épargne en l'absence de mesures structurelles de redéfinition des missions ou bien d'augmentation de la fiscalité ». Cela signifie que les élus locaux auront le choix entre réduire le personnel ou les prestations sociales, privatiser les services ou augmenter les impôts.

A la désindexation de la dotation, s'ajoutent, dans la loi de finances pour 1994, d'autres coupes claires : la désindexation de la DGF entraîne la désindexation de la dotation générale de décentralisation ; l'amputation du fonds de compensation de la taxe professionnelle représente 2,6 milliards de francs ; celle de la TVA, même si elle est repoussée de deux ans, représentera 1,230 milliard, le maintien sans justification d'une ponction de 1 milliard pour les contribuables locaux au titre de la révision des valeurs locatives ; le gel de la dotation globale d'équipement ; la baisse du fonds national de la taxe professionnelle, de la DDR ; tout cela fait beaucoup pour une seule année.

Aussi, avant de réformer la dotation globale de fonctionnement, il me semblait plus urgent de fixer les conditions de son évolution pour l'avenir et, en particulier, de savoir quelle serait son indexation en fonction du produit intérieur brut. A cet égard, permettez-moi de vous rappeler, monsieur le ministre, ce qu'écrivait l'un de vos collègues, M. Pascal Clément, lorsque, dans la loi de finances pour 1990, il s'agissait de modifier les critères d'indexation de la dotation globale de fonctionnement, indexation qui a été très favorable aux collectivités locales, parce que si elle avait été maintenue sur la TVA, vous savez ce qu'elle serait devenue. M. Clément écrivait : « On peut d'abord observer qu'il est particulièrement choquant de voir le Gouvernement proposer une réforme tendant à limiter considérablement la croissance de la principale aide de l'Etat au fonctionnement des collectivités territoriales. [...] »

« La DGF constitue une part essentielle des recettes de fonctionnement des collectivités locales et, sans y être spécialement affectée, elle assure à peu près la couverture de leurs charges salariales. Cette correspondance de fait fournit une nouvelle raison de combattre la réforme proposée par le Gouvernement. En effet, les charges salariales des collectivités locales sont déterminées par des décisions arrêtées au niveau de l'Etat en matière d'évolution des traitements de la fonction publique, décisions sur lesquelles les élus locaux n'ont évidemment aucune prise. Dans ces conditions, il est à redouter que l'Etat ne prenne des mesures qui auront des conséquences automatiques sur les charges salariales des collectivités locales, alors même que, simultanément, il limite d'une manière considérable l'évolution de la ressource qui assure dans les faits la couverture de ces charges.

« Par ailleurs, nous avons signalé que le changement d'indexation de la DGF allait concerner également les concours qui évoluaient comme elle en fonction des recettes nettes de TVA à taux constant. La dotation générale de décentralisation va donc elle aussi connaître une croissance ralentie ; la réforme [...] va ainsi aggraver sensiblement un phénomène que les élus locaux dénoncent depuis longtemps, à savoir l'écart croissant entre l'évolution de la DGD et celle des coûts liés à l'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales.

« Enfin, quoi qu'en dise le Gouvernement, nous ne devons pas cacher que la réforme du mode d'indexation de la DGF et la progression ralentie de cette dernière qui s'ensuivra auront nécessairement pour conséquence une augmentation de la fiscalité locale. Les élus locaux vont

être amenés à tirer davantage de ressources d'un système fiscal dont tout le monde s'accorde à dénoncer l'inadaptation, l'injustice et le caractère largement antiéconomique, alors même que, comme on le verra ci-dessous, la perspective d'une modernisation d'ensemble de cette fiscalité ne semble guère se rapprocher. Les élus risquent d'être contraints d'accroître la pression fiscale locale, à la suite d'une réforme de la DGF initiée par le seul Gouvernement, au moment même où celui-ci affirme faire de la baisse des prélèvements obligatoires un axe majeur de sa politique et tire gloire de quelques diminutions d'impôts. Ne retrouve-t-on pas ici le cynisme dénoncé plus haut ? »

Voilà ce que M. Clément pourrait venir dire aujourd'hui au Gouvernement dont il fait partie !

Mais il faut se souvenir que, à cette époque, notre groupe majoritaire avait - mes chers collègues, excusez-moi de vous le rappeler - un autre comportement.

**M. Christian Dupuy.** C'était le bon temps !

**M. Augustin Bonrepaux.** En effet, nous avons pu obtenir, immédiatement, une évolution de la dotation globale de fonctionnement, aussitôt inscrite dans la loi : prix plus 0,5 p. 100 du PIB 1991, plus prix plus deux tiers du PIB brut en 1992. Cette évolution s'est révélée depuis très favorable pour les collectivités locales. Cette année, malgré votre majorité pléthorique, mes chers collègues, j'ai le regret de vous le dire, vous avez capitulé !

**M. Laurent Cathala.** Eh oui !

**M. Augustin Bonrepaux.** Vous avez été incapables d'obtenir des engagements écrits, précis, fixés dans la loi, alors que la situation des collectivités locales sera aggravée en raison des coupes claires - près de 5 milliards - effectuées dans leur budget. Vous vous réjouissez parce qu'on vous jette en pâture quelques dizaines de millions de francs.

**M. Didier Migaud.** 62 millions !

**M. Augustin Bonrepaux.** Le Sénat a applaudi M. Balladur parce qu'il a rendu 65 millions de la dotation spéciale d'instituteurs qu'il nous avait pris...

**M. Didier Migaud.** Il se contente de peu !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... sans s'apercevoir qu'on était loin du compte...

**M. Laurent Cathala.** Il avait pris 5 milliards !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... puisque la ponction est de 5 milliards.

La vraie question qui devrait être posée, devrait être celle de savoir si le rééquilibrage des finances locales, si la suppression des inégalités territoriales sont une priorité ou pas pour le Gouvernement.

**M. Laurent Cathala.** Hélas ! non !

**M. Augustin Bonrepaux.** Des solutions existent sans ponctionner les contribuables ; il suffit d'avoir la volonté de les mettre en œuvre.

**M. Michel Hunault.** Lesquelles ?

**M. Augustin Bonrepaux.** Je vais vous les indiquer, mon cher collègue.

Le Gouvernement est-il réellement disposé à tirer la leçon des inégalités de revenus induites par le phénomène de concentration qui entraîne d'exorbitantes disparités de ressources ? Par exemple, l'Ile-de-France regroupe 29 p. 100 de la valeur ajoutée nationale, l'Aquitaine seulement 4 p. 100, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon 3 p. 100, Limousin 1 p. 100, la Corse 0,25 p. 100. Cependant, ce sont proportionnellement les régions

pauvres qui ont des dépenses d'investissements plus élevées, ce qui entraîne des disparités inverses dans la fiscalité. En caricaturant à peine, on peut dire que plus on est dans une région riche, moins on paie d'impôts : la fiscalité représente 2,48 p. 100 de la valeur ajoutée en Ile-de-France, 3,72 en Aquitaine, 4,24 p. 100 en Midi-Pyrénées, 4,70 p. 100 en Languedoc-Roussillon, ce qui démontre aussi, malheureusement, que plus la région est pauvre, plus on paie d'impôts.

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

**M. Marcel Roques.** C'est logique !

**M. Augustin Bonrepaux.** Tout à fait !

Nous proposons - je réponds à la question qui m'a été posée - de briser ce cycle infernal. On sait que la participation à la taxe professionnelle est aussi très inégalitaire : 3,64 p. 100 de la valeur ajoutée pour les biens intermédiaires, seulement 0,82 p. 100 de la valeur ajoutée pour les assurances. Cet impôt pèse donc plus lourdement sur les secteurs du bâtiment et des travaux publics, des entreprises de main-d'œuvre, surtout en zone rurale, que sur les services financiers et les assurances concentrées dans les grandes agglomérations.

Pourquoi ne pas proportionner la participation des agents économiques à la richesse qu'ils produisent ? Nous avons déjà institué un plafond pour la taxe professionnelle ; nous l'avons d'ailleurs ramené à 2,8 p. 100. Nous proposons maintenant l'institution d'une cotisation minimale de taxe professionnelle, correspondant, par exemple, à 1,5 p. 100 de la valeur ajoutée, qui rapporterait - écoutez bien ! - 12,5 milliards à l'Etat et aurait, de plus, l'avantage de mieux répartir les charges fiscales avec un effet de dissuasion à la concentration des entreprises.

**M. Christian Dupuy.** C'est génial !

**M. Augustin Bonrepaux.** Ce n'est pas génial, c'est la réalité !

C'est deux fois plus que les 5 milliards que l'Etat vient ponctionner sur l'ensemble des collectivités locales et cela permettrait déjà d'engager un fort rééquilibrage des moyens. Nous l'avions proposé dans la loi de finances avec mon collègue Didier Migaud. Malheureusement, nous n'avons pas été entendus. Mais j'espère que, d'ici avant la fin de l'examen de ce texte, vous aurez étudié un peu mieux cette proposition et que nous pourrions ainsi faire gagner 12 milliards aux collectivités, vous permettant de réaliser une véritable réforme de la dotation globale de fonctionnement.

Y êtes-vous disposé ? Etes-vous disposé à donner la priorité à la solidarité, à la coopération ? Nous en jugeons. Etes-vous disposé, comme l'a fait le précédent gouvernement, à pratiquer la solidarité en créant la dotation de solidarité, en donnant au moins les mêmes moyens pour le développement rural ? C'est bien la question essentielle, restée malheureusement sans réponse.

Pourtant, lors de la discussion de la loi sur l'administration territoriale de la République, vos orateurs réclamaient alors toujours plus ! Ils l'ont malheureusement oublié. M. Rossinot disait en 1992 : « Il convient que le dispositif d'aide aux communes rurales soit revu dans un sens plus équilibré avec une participation financière importante de l'Etat, des critères plus objectifs. »

**M. Léonce Deprez.** A l'époque, il ne se doutait pas du montant du déficit.

**M. Augustin Bonrepaux.** M. Vasseur déclarait : « Il n'est pas normal que l'Etat, pour masquer certaines insuffisances dans l'aménagement du territoire, se défasse sur des collectivités du soin de financer le résultat d'un certain nombre de carences... »

**M. Christian Dupuy.** La conjoncture économique n'est plus la même !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... L'un des rôles fondamentaux de l'Etat est de veiller à la correction des déséquilibres géographiques afin de garantir le maintien de la cohésion et de l'unité nationales. C'est une fonction régaliennne qui ne saurait être déléguée. Il aurait donc été plus logique que les concours de l'Etat fussent réétudiés pour asseoir cette solidarité. » Nous ne disons pas autre chose !

Cette réforme est en réalité une mystification : ou bien le Gouvernement est capable de réaliser le miracle de la multiplication des pains...

**M. Jean Tardito.** Ça n'est pas possible !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... et de faire davantage avec moins de crédits, ou bien c'est un trompe-l'œil qui n'a d'autre objet que de masquer la réduction drastique des moyens attribués aux collectivités locales.

L'examen des moyens que vous affectez à la dotation d'aménagement va me permettre de démasquer cette mystification.

Monsieur le ministre, vous annoncez 6 milliards pour la dotation d'aménagement. Comme la dotation globale de fonctionnement des communes est de 82 milliards et ne progresse que de 2 p. 100, il n'y aura en réalité que 1,6 milliard supplémentaire. On est bien loin du compte ! C'est la première mystification dans la présentation. En réalité, vous comptez dans cette dotation ce qu'ont déjà reçu en 1993 les villes au titre de la DSU, et les groupements au titre de la dotation globale de fonctionnement. Evidemment, lorsqu'on déduit de 6 milliards de francs 1,260 milliard affecté aux villes, 3,9 milliards qui devraient être affectés aux groupements, il reste 840 millions. Si on déduit 400 millions affectés aux bourgs-centres, il restera 440 millions pour la dotation de solidarité rurale que vous destinez à environ 30 000 communes rurales.

La solidarité rurale dont vous parlez tant est une mystification supplémentaire. D'une part, la fraction est réduite à la portion congrue et, d'autre part, ce texte n'a pas le courage politique de la limiter aux communes les plus défavorisées, celles dont parlait notre collègue Patrick Ollier, celles, plus défavorisées de la « diagonale aride », qui va des Ardennes jusqu'aux Pyrénées. Il y a des critères ; il suffit de les appliquer !

Je me permets de vous rappeler que le gouvernement précédent avait eu cette volonté en créant la majoration de dotation voirie. Certes il n'y avait que 200 millions de francs - la moitié -, mais en l'affectant aux 8 000 communes défavorisées il avait permis un véritable rétablissement à celles qui en avaient le plus besoin. Au lieu de cela, votre projet opère un saupoudrage ; chaque commune ne recevra que des miettes parce que, je le répète, vous allez attribuer à peu près deux fois plus de crédits à presque quatre fois plus de communes. Monsieur le ministre, ce n'est pas une gestion responsable des crédits publics.

La réforme proposée affiche des intentions intéressantes - je l'ai dit - que nous partageons.

La priorité à la coopération intercommunale que vous dites vouloir soutenir - sur ce point, monsieur le ministre, je vous crois sincère - nous la revendiquons aussi. C'est d'ailleurs un hommage un peu tardif rendu au précédent gouvernement qui l'a fortement impulsée.

La solidarité urbaine, comme la solidarité rurale, nous souhaitons fortement qu'elle soit poursuivie aussi bien qu'elle avait été engagée en 1991 et en 1992 par les gouvernements précédents. Malheureusement, la mise en

œuvre qui nous est proposée et que le Sénat a aggravée produit les effets inverses de ceux qui sont affichés. C'est bien un des traits caractéristiques et permanents de ce gouvernement : annoncer une chose et faire exactement le contraire ! Par exemple, on a annoncé une baisse de l'impôt : on diminue l'impôt sur le revenu, mais les prélèvements obligatoires augmentent ! Cela tient plus de la mystification que du miracle !

Cette réforme comporte, à nos yeux, deux défauts majeurs : elle gèle et pérennise les inégalités ; elle remet en cause la coopération et l'aménagement du territoire rural.

Le gel de la dotation forfaitaire c'est aussi le gel des inégalités. C'est une excellente aubaine pour les collectivités riches, bien dotées, bien pourvues fiscalement. Elles sont assurées de conserver leurs dotations et de rester riches. Merci pour elles ! La région Ile-de-France qui perçoit indûment une dotation de 1 milliard est assurée de la conserver. Merci pour elle, elle en a certainement besoin !

**M. Charles de Courson.** Qu'avez-vous fait pendant dix ans ! Où sont vos amendements !

**M. Augustin Bonrepaux.** Mais les collectivités pauvres, celles qui manquent de ressources, celles qui auraient besoin de la péréquation, peuvent être aussi assurées qu'elles resteront pauvres. C'est l'avenir que leur garantit le projet.

Quant à mes amendements, mon cher collègue, si vous soutenez, ensemble, nous supprimerons la dotation à la région Ile-de-France !

L'intégration et la pérennisation de la dotation touristique constituent le meilleur exemple de cette pérennisation des inégalités. Vous m'excuserez d'être un peu long à ce sujet...

**M. Didier Migaud.** Vous êtes très intéressant !

**M. Augustin Bonrepaux.** ...parce que c'est une question mal connue.

Une vue égoïste et simpliste de la question peut conduire effectivement certaines communes touristiques à les souhaiter. Mais l'addition d'égoïsmes et d'intérêts particuliers ne fait pas une politique. L'intégration et la pérennisation présentent, en fait, trois inconvénients majeurs.

Premièrement, elles gèlent définitivement et des rentes de situation tout à fait anormales. Elles bloquent, en particulier pour la dotation touristique, les effets péréquateurs de la réforme de 1988 qui était loin d'avoir épuisé toutes ses virtualités puisqu'un écrêtement de 10 p. 100 avait été institué pour éviter de bouleverser par de trop fortes progressions les budgets des communes à fortes dotations qui étaient les plus touchées et qui bénéficiaient, quant à elles, d'une garantie d'évolution fixée à 85 p. 100 de l'année précédente. Une dynamique de redistribution était en cours au profit des petites et moyennes communes. Les associations d'élus les plus lucides, par exemple l'Association nationale des élus de la montagne...

**M. Michel Bouvard.** Bravo !

**M. Augustin Bonrepaux.** ...demandaient d'ailleurs avec insistance depuis deux ans que cette dynamique soit relancée...

**M. Michel Bouvard.** C'est vrai !

**M. Augustin Bonrepaux.** ...sans bouleverser les équilibres, au profit de communes disposant de ressources fiscales faibles ou subissant des difficultés financières impor-

tantes du fait des aléas climatiques, et nécessitant par conséquent un rehaussement de leurs ressources stables - dotation globale de fonctionnement et fiscalité'.

**M. Michel Bouvard.** Très bien !

**M. Augustin Bonrepaux.** Elles souhaitent par ailleurs qu'il soit davantage tenu compte de l'espace et de l'environnement dans l'attribution de ces dotations. Ce blocage pénalise durement ces communes et met fin à leur espoir de disposer d'un outil les encourageant à la protection des espaces naturels. Cette décision apparaît donc incompréhensible et va à l'encontre de l'objectif d'une meilleure péréquation au service des zones défavorisées affichés par le Gouvernement.

Deuxièmement, ces mesures cristallisent définitivement la population des communes bénéficiaires. Or beaucoup d'entre elles cherchent à exploiter au mieux leurs ressources naturelles et à développer leurs capacités d'accueil. C'est le cas de nombreuses communes rurales qui n'ont pas d'autre alternative au déclin de leur activité agricole, notamment, que le tourisme. La proposition de les faire bénéficier soit de la DSR soit de la DDR ne répond absolument pas au problème posé. La DSR doit être réservée aux communes qui ont les plus faibles ressources, ce qui n'est pas le cas des communes touristiques qui sont, en milieu rural, les seules à voir leur richesses évoluer. Si tel n'était pas le cas, la DSR n'atteindrait absolument pas l'objectif fixé par le Gouvernement, de privilégier les communes les plus défavorisées. Quant à la dotation de développement rural elle a pour objet de financer des investissements alors qu'un concours particulier tel que la dotation touristique a pour fonction de compenser de façon permanente les charges excessives liées à la présence d'une population saisonnière.

**M. Léonce Deprez.** Ou plurisaisonnière !

**M. Augustin Bonrepaux.** Troisièmement, ces dispositions font disparaître la forte incitation à la qualité et à la mobilisation des ressources propres de la commune exercée par la dotation touristique. Compte tenu de la pondération attachée aux meublés classés dans le calcul de la capacité d'accueil, celle-ci conduisait les stations et les communes à mobiliser au maximum la capacité d'accueil existante et à en améliorer la qualité. La taxe de séjour entrainait également pour une large part dans le calcul de cette dotation, contribuant ainsi à une plus forte mobilisation de cette ressources.

Toutes ces incitations vont disparaître avec la dotation touristique, de même que la connaissance extraordinairement précise, qu'elle permettait des différentes catégories d'hébergement, des flux de fréquentation, de la situation financière de ces communes.

J'ajoute que c'est certainement encore plus dramatique dans les communes de montagne, dont beaucoup, en particulier dans les Alpes, connaissent des difficultés en raison de trois ou quatre années de manque de neige.

**M. Michel Bouvard.** C'est vrai !

**M. Augustin Bonrepaux.** Et si on n'actualise pas leur dotation touristique, elles courent un risque supplémentaire, alors que nous proposons un plan de redressement pour ces stations.

**M. Jean-Louis Idiart et M. Michel Bouvard.** Très bien !

**M. Augustin Bonrepaux.** Cette réforme remet aussi en cause la péréquation.

L'indexation de la dotation globale de fonctionnement sur la croissance économique assurait antérieurement une marge de manœuvre d'environ 3,3 milliards de francs par an, disponible pour financer la péréquation ou l'inter-

communalité. Cette marge de manœuvre sera ramenée à 1,6 milliard en 1994 et sera financée par la désindexation, c'est-à-dire par les collectivités locales elles-mêmes. La nouvelle dotation « aménagement du territoire » n'atteint donc pas la moitié de l'effort antérieur.

La dotation forfaitaire, qui représentera l'essentiel de la nouvelle DGF - 75 milliards -, perpétuera les situations acquises et donc les anomalies antérieures, notamment les 7,5 milliards de garantie minimale qui auraient pu être recyclés.

Bien loin d'être supprimée, la garantie de progression minimale est confortée. Certes, son taux est ramené pour l'ensemble des communes à 50 p. 100, mais la minoration de 10 p. 100 à 20 p. 100 imposée par la loi de 1991 aux communes les plus riches est supprimée. Merci pour elle ! C'est un joli cadeau fait à Paris et à quelques villes prospères pour un milliard de francs. Comme l'écrit le rapporteur du Sénat, c'est « une réforme paradoxale ».

Si l'on peut déplorer le manque de moyens affectés à cette réforme, monsieur le ministre, on ne peut qu'admirer les trésors d'imagination déployés pour faire oublier les problèmes que vous ne pouvez ou ne voulez pas résoudre.

Dans le rapport réalisé par M. Jean François-Poncet sur « l'avenir de l'espace rural », il est rappelé que l'allocation de base de la dotation globale de fonctionnement est calculée en fonction du nombre d'habitants de la commune et pondérée par des critères allant de 1 à 2,5. « Ce qui veut dire, ajoute le rapporteur, que l'habitant d'une ville de 200 000 habitants rapporte, au titre de cette part, deux fois et demie plus que l'habitant d'une commune de moins de 500 habitants. » Tout le monde le sait et surtout les élus ruraux.

Votre texte ne corrige en rien cette injustice qui est « gelée » dans la dotation forfaitaire. Vous faites disparaître ces critères, qui ne pourront plus dorénavant servir de référence. C'est une façon élégante de gommer les difficultés sans résoudre les problèmes et c'est bien une mystification supplémentaire.

Enfin, monsieur le ministre, et c'est très grave, cette réforme traduit une offensive en règle contre l'intercommunalité, au moment où il faudrait lui accorder la priorité si l'on tient, comme nous, à l'aménagement du territoire et au développement rural. Je voudrais m'en expliquer parce qu'il faut que les choses soient bien claires.

L'intercommunalité à fiscalité propre, celle des districts, des communautés de communes et de ville, est-elle une priorité pour le Gouvernement ? Permettez-moi d'en douter et de vous donner trois exemples qui démontrent le contraire.

Premièrement, dans la dotation touristique, les groupements intercommunaux sont totalement oubliés. Pourtant, certains perçoivent cette dotation parce qu'ils ont eu une politique dynamique de développement d'équipements - création de remontées mécaniques, par exemple -, d'accueil - création d'hébergements, qui a entraîné des dépenses. En leur ôtant cette dotation, on les condamne,...

**M. Michel Bouvard.** Très bien !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... on les prive de ressources alors qu'ils vont conserver les charges.

Le deuxième exemple est celui du calcul de la dotation globale de fonctionnement. La loi sur l'administration territoriale de la République avait prévu que la dotation réservée aux groupements devait progresser au fur et à mesure que se créeraient de nouveaux groupements. Dans

votre projet, il n'en est rien. Les groupements avaient perçu en 1993 une dotation de 3,580 milliards de francs. Il ne leur est assuré qu'une dotation de 3,145 milliards de francs pour 1994 alors qu'on sait qu'il y aura à peu près 200 groupements supplémentaires à financer, ce qui prouve d'ailleurs que le mouvement de la coopération est bien engagé. Cela devrait nous réjouir tous puisque nous y sommes favorables. Leur dotation n'évoluera plus qu'au rythme de la dotation forfaitaire, soit la moitié de l'inflation.

Quant à la majoration automatique pour financer les nouveaux groupements, elle est purement et simplement supprimée. La garantie d'évolution minimale des districts et communauté de communes est encadrée entre 80 et 120 p. 100, ce qui correspond à la méfiance de certains élus au sein du comité des finances locales qui ont réussi à faire prévaloir leur point de vue. Les districts à fiscalité propre et les communautés de communes sont regroupés dans la même catégorie. Le rapporteur du Sénat en conclut très logiquement que « la part relative de l'intercommunalité pourrait donc être appelée à se réduire progressivement au sein de la dotation d'aménagement ». Ce n'est certainement pas ce que vous souhaitez, monsieur le ministre. Moi non plus ! C'est peut-être ce que souhaite le rapporteur ! Cela paraît en tout cas bien contradictoire quand on sait la forte impulsion que connaît l'intercommunalité grâce aux mesures prises par les gouvernements précédents et cela constitue l'aveu que l'intercommunalité sera freinée.

Et pourtant, je le répète, c'est, sur une intercommunalité forte, à fiscalité propre que repose l'avenir du territoire rural et plus encore celui des zones les plus défavorisées. Si ce texte était adopté en l'état, le développement du territoire rural et des zones défavorisées serait irrémédiablement condamné.

**M. Christian Dupuy.** Ne versez pas dans le catastrophisme !

**M. Augustin Bonrepaux.** Mon cher collègue, je ne fais que décrire la réalité et je vous renvoie aux propos tenus par le rapporteur de la commission de la production et des échanges tout à l'heure.

Le troisième exemple est encore plus significatif.

Je rappelle d'abord que la remise en cause de la dotation de développement rural n'a jamais fait l'objet d'une telle proposition du comité des finances locales, aux travaux duquel vous avez d'ailleurs fait très souvent allusion. Au contraire, le président Fourcade a déclaré que j'avais fini par le convaincre et qu'il reconnaissait que ces dotations avaient un grand intérêt. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Nous n'en voyons pas moins apparaître une disposition réduisant les moyens de cette dotation. Elle a dû être inspirée, avec des moyens détournés, par des adversaires bien connus de la coopération intercommunale qui sont nombreux au Sénat.

**M. Charles de Courson.** Des noms !

**M. Augustin Bonrepaux.** Elle a été aggravée encore par le Sénat, ce qui ne nous étonne pas.

L'article 27 du projet de loi apparaît en complète contradiction avec votre objectif de renforcer le rôle de la coopération dans le développement local. Ce mouvement de développement de l'intercommunalité qui manifeste un vif essor risque de se heurter rapidement à une insuffisance grave de moyens, si ces dispositions étaient reprises par l'Assemblée nationale.

La dotation de développement rural destinée aux investissements constitue la deuxième forme de financement des groupements à côté de la dotation globale de fonctionnement. Dans les deux cas, il est souhaitable que l'évolution des ressources suive à peu près le mouvement de création des groupements. Or les ressources de fonctionnement ne progresseront pas au même rythme que ces créations, et surtout que l'évolution des compétences mesurées à travers l'intégration fiscale.

Les dispositions prises pour la dotation de développement rural marquent une rupture importante entre ces deux évolutions : l'émergence des projets et le financement qui leur est affecté.

Actuellement, la dotation de développement rural est divisée en deux parts : l'une est réservée aux groupements, l'autre aux bourgs-centres. Dans la mesure où il est créé au sein de la nouvelle DSR une dotation réservée aux bourgs-centres, il paraît logique que cette fraction qui leur était consacrée soit redéployée en totalité au profit des groupements. C'est ce qu'avait souhaité d'ailleurs l'opposition en 1992. M. Briane et M. Ollier avaient déposé des amendements en ce sens.

**M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis.** C'est vrai !

**M. Augustin Bonrepaux.** C'était là une excellente intention. D'ailleurs, par des amendements convergents, nous avons réussi à faire passer la part des groupements de 50 p. 100 à 70 p. 100 et celle des bourgs-centres de 50 p. 100 à 30 p. 100. Une phase transitoire prévoyait pour 1993, 60 p. 100 pour la coopération et 40 p. 100 pour les bourgs-centres, soit, sur une dotation de 600 millions, respectivement 360 millions et 240 millions.

Grâce à ces mesures prises en 1991 et 1992, la coopération a fortement progressé. Ainsi, entre 1991 et le début de 1993, le nombre de districts à fiscalité propre est passé de 214 à 286. Il s'est créé autant de communautés de communes en un an que de districts en trente ans - c'est-à-dire depuis leur institution. Si nous ne les avons pas créés, nous avons toujours cherché à les améliorer parce que c'est une bonne formule, la communauté de communes n'étant qu'une variante des districts. Il s'est créé aussi 196 communautés de communes. Aussi le nombre de groupements éligibles en 1993 était-il voisin de 400.

Pour 1994, la loi avait fixé la dotation de développement rural à 1 milliard de francs. Les groupements devaient en obtenir 70 p. 100, soit 700 millions. Les crédits inscrits au budget ne sont que de 560 millions, soit 440 millions de moins que prévu et même 40 millions de moins qu'en 1993. Or, on sait déjà qu'avec la vogue croissante que connaît la coopération, il y aura 200 groupements supplémentaires éligibles en 1994. Selon les indications qui nous ont été communiquées, ils sont en cours de création.

Dans ces conditions, ramener le taux des groupements à 60 p. 100, comme le propose le projet de loi, conduit à réduire leur dotation à 330 millions de francs, soit 30 millions de moins que l'an dernier, alors que leur nombre a augmenté de 50 p. 100. C'est réduire la dotation affectée à chaque projet de plus de 40 p. 100.

Comme la progression globale de la dotation de développement rural semble faire du surplace alors que la coopération devrait continuer à progresser à un bon rythme, ainsi que nous le souhaitons tous, les crédits affectés au projet de développement se réduiront comme une peau de chagrin. Ils ne rempliront plus le rôle de soutien au projet de développement que nous souhaitons leur donner. Réduire la part des groupements revient

donc bien à mettre un frein à la coopération et au développement local et surtout, je le répète, dans les zones défavorisées.

Si on ajoute que votre projet de loi étend le champ de compétences de la DDR au domaine social, aux espaces naturels et aux services, on conçoit le danger que représente une telle régression des crédits.

Le montant de la dotation de développement rural n'étant que de 560 millions alors que la loi prévoit 700 millions pour les groupements en 1994, il est logique d'affecter la totalité de ces crédits à la coopération si l'on ne veut pas qu'il y ait une régression, et c'est bien l'une de nos exigences.

Il y a là une question majeure pour l'avenir de notre territoire rural.

La loi sur l'administration territoriale de la République, votée en 1992, a créé le socle du développement local en encourageant la coopération à fiscalité propre - districts et communautés -, et en lui donnant parallèlement les moyens de réaliser ses projets grâce à la dotation de développement rural.

Voulez-vous poursuivre dans cette voie ? Voulez-vous encourager la coopération à fiscalité propre et donner au monde rural les moyens de se développer ? C'est la question essentielle de ce projet.

Malheureusement, pour l'instant, en dépit des intentions louables que vous affichez, que je crois sincères, monsieur le ministre, c'est l'inverse qui se met en place comme je viens de le montrer.

Je terminerai mon propos en disant un mot de la solidarité pour regretter qu'on ne la soutienne pas suffisamment dans ce projet de loi.

On n'y retrouve pas la préoccupation de donner aux vingt-quatre départements les plus défavorisés de France les moyens de rattraper le peloton qui les devance de plus en plus, par un renforcement significatif de la dotation de fonctionnement minimale.

On ne retrouve pas le souci de soutenir fortement les villes et les banlieues en difficulté, pas plus que d'aider les communes rurales défavorisées. On assiste à un saupoudrage un peu préélectoral plutôt qu'à un rééquilibrage dans un souci d'aménagement du territoire.

En conclusion...

**Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.** Merci !

**Plusieurs députés du groupe socialiste.** Encore !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... sous des intentions louables et des orientations générales que nous pourrions partager, ce projet tel qu'il est, se révèle non seulement inutile, mais dangereux.

En résumé, il pérennise les inégalités mais freine la solidarité, il condamne de manière insidieuse la coopération, mais ressuscite les égoïsmes, il prive les zones rurales des moyens nécessaires à leur développement (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre*)...

**M. Léonce Deprez.** Ce n'est pas sérieux !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... il justifie tout à fait la question préalable que je vous présente au nom du groupe socialiste. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Christian Dupuy pour une explication de vote.

**M. Christian Dupuy.** M. Bonrepaux a développé des critiques qui auront leur réponse au cours de la discussion générale et de l'examen des articles, ce qui suffirait déjà à rejeter la question préalable.

Tout le monde est gêné par l'arrêt de la progression de la DGF. Néanmoins, si nous en sommes là, c'est que la situation qu'a trouvée l'actuel gouvernement... (*Vives protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

**Plusieurs députés du groupe socialiste.** Arrêtez !

**M. Christian Dupuy.** ... et qu'a léguée celui que vous souteniez est catastrophique.

**M. Didier Migaud.** C'est scandaleux !

**M. Augustin Bonrepaux.** Qu'on parle de choses sérieuses !

**M. Christian Dupuy.** On vous a écouté pendant une heure. Faites-nous la grâce d'écouter notre explication de vote.

**M. le président.** Un peu de calme !

**M. Christian Dupuy.** J'entends bien que certaines vérités vous gênent,...

**M. Charles Ceccaldi-Raynaud.** Il faut le reconnaître !

**M. Christian Dupuy.** ... mais écoutez tout de même !

**M. Augustin Bonrepaux.** Nous sommes ici pour essayer de faire avancer les choses !

**M. Charles Ceccaldi-Raynaud.** Vous les avez fait reculer pendant dix ans !

**M. le président.** M. Dupuy a seul la parole. Monsieur Bonrepaux, vous venez de parler longuement, alors écoutez quelques instants M. Dupuy.

**M. Christian Dupuy.** La loi de finances de l'an dernier tablait en particulier sur une augmentation du PIB de 2,6 p. 100, prévision que chacun savait irréaliste.

**M. Didier Migaud.** De quoi parle-t-il ?

**M. Christian Dupuy.** Dans la meilleure hypothèse, on pourrait espérer 0,5 p. 100 ! Or le taux de croissance, cette année, est négatif.

Pour une récession de 1 p. 100, une croissance de 1,7 p. 100 a été intégrée dans le calcul de la DGF, mais l'Etat ne peut pas donner l'argent qu'il n'a pas, d'autant qu'une progression assise sur le seul indice prévisionnel des prix, soit 2 p. 100 en 1994, est supérieure à celle des dépenses globales de l'Etat, qui n'augmenteront que d'un peu plus de 1 p. 100.

Voilà pourquoi il semble raisonnable, même si ce n'est confortable pour personne, d'accepter, pour la seule année 1994, l'indexation sur les prix, en attendant pour 1995 le rétablissement d'une indexation partielle sur le PIB. N'oubliez pas que chaque commune percevra en 1994 un montant de DGF égal à celui perçu en 1993...

**Plusieurs députés du groupe socialiste.** Si cela vous suffit !

**M. Christian Dupuy.** ...ce qui ne tient en rien de la cessation de versement dont vous semblez parler.

Si l'on appliquait les indices réels, ce ne serait plus une stabilisation, mais une régression de la DGF qui devrait être envisagée. Je crois donc que nous pouvons être globalement satisfaits du texte qui nous est proposé car cette réforme est indispensable.

Il serait inimaginable que les communes comme les départements ne participent pas à l'effort de maîtrise des dépenses publiques et de redressement des finances de l'Etat.

Vous parlez beaucoup de solidarité.

**M. Jean-Louis Idiart.** Vous, vous n'en parlez pas ! Vous ne savez pas ce que c'est !

**M. Christian Dupuy.** Elle sera encore mieux assurée si nous votons cette réforme.

C'est pourquoi les groupes du RPR et de l'UDF demandent le rejet de la question préalable car le texte présenté est essentiel pour l'ensemble des collectivités locales. (*« Très bien ! » et applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Derosier.

**M. Bernard Derosier.** Monsieur le président, compte tenu des arguments avancés par M. Dupuy, qui ne répondent pas à ceux formulés par M. Bonrepaux, je demande une suspension de séance d'une demi-heure. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. le président.** Monsieur Derosier, vous pouvez demander une suspension de séance, mais une demi-heure, ce n'est pas raisonnable.

**M. Bernard Derosier.** Il faut que je réunisse mon groupe.

**M. le président.** J'allais mettre aux voix la question préalable.

**M. Bernard Derosier.** Je voudrais une suspension de séance avant le vote.

**M. le président.** Je vous accorde cinq minutes. A cette heure-ci, pensons aussi au personnel.

#### Suspension et reprise de la séance

**M. le président.** La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue le jeudi 2 décembre 1993 à zéro heure cinquante, est reprise à zéro heure cinquante-cinq.*)

**M. le président.** La séance est reprise.

#### Rappel au règlement

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

**M. Augustin Bonrepaux.** Nous sommes ici pour débattre dans un esprit constructif et avec le désir d'améliorer le texte.

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

**M. Augustin Bonrepaux.** Je pense avoir développé des arguments sérieux.

**M. Michel Bouvard.** C'est vrai !

**M. Augustin Bonrepaux.** Je souhaite simplement que l'on me réponde avec le même sérieux. Je crois qu'ensemble nous pourrions faire du bon travail. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

**M. le président.** Merci, cher collègue. Ce sont de sages paroles, que, je crois, tout le monde peut approuver.

Je mets aux voix la question préalable opposée par M. Martin Malvy et les membres du groupe socialiste. (*La question préalable n'est pas adoptée.*)

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à une prochaine séance.

2

**DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI**

**M. le président.** J'ai reçu, le 1<sup>er</sup> décembre 1993, de M. le Premier ministre, un projet de loi modifiant le code de la sécurité sociale en ce qui concerne notamment les institutions de prévoyance et portant transposition des directives n° 92/49 et n° 92/96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du Conseil des Communautés européennes.

Ce projet de loi, n° 776, est renvoyé à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

3

**DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION**

**M. le président.** J'ai reçu, le 1<sup>er</sup> décembre 1993, de M. Patrick Hogue, rapporteur de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes, une proposition de résolution sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil fixant des mesures en vue d'interdire la mise en libre pratique, l'exportation et le transit des marchandises de contrefaçon et des marchandises pirates (n° E-107), déposée en application de l'article 151-1 du règlement.

Cette proposition de résolution, n° 784, est renvoyée à la commission de la production et des échanges.

4

**DÉPÔT DE RAPPORTS**

**M. le président.** J'ai reçu, le 1<sup>er</sup> décembre 1993, de Mme Roselyne Bachelot, un rapport, n° 778, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur la proposition de résolution de M. Gilles de Robien tendant à créer une commission d'enquête sur le partage du travail (n° 548).

J'ai reçu, le 1<sup>er</sup> décembre 1993, de M. Michel Felchat, un rapport, n° 779, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur le projet de loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication (n° 700).

J'ai reçu, le 1<sup>er</sup> décembre 1993, de M. André Fanton, un rapport, n° 780, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution de M. André Fanton, sur la proposition de directive du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité (n° E 143) (n° 773).

J'ai reçu, le 1<sup>er</sup> décembre 1993, de M. Philippe Auberget, un rapport, n° 782, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, sur le projet de loi de finances rectificative pour 1993 (n° 756).

5

**DÉPÔT D'UN RAPPORT D'INFORMATION**

**M. le président.** J'ai reçu, le 1<sup>er</sup> décembre 1993, de M. Patrick Hogue, un rapport d'information, n° 777, déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil fixant des mesures en vue d'interdire la mise en libre pratique, l'exportation et le transit des marchandises de contrefaçon et des marchandises pirates (document E 107).

6

**DÉPÔT D'UN AVIS**

**M. le président.** J'ai reçu, le 1<sup>er</sup> décembre 1993, de M. René Galy-Dejean, un avis, n° 783, présenté au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées, sur le projet de loi de finances rectificative pour 1993 (n° 756).

7

**ORDRE DU JOUR**

**M. le président.** Aujourd'hui, à neuf heures trente, première séance publique :

**QUESTIONS ORALES SANS DÉBAT**

Question n° 221. - M. Jean-Marc Ayrault interroge M. le ministre du travail de l'emploi et de la formation professionnelle, sur la situation de l'entreprise textile Chantelle qui annonçait, la semaine dernière, la fermeture de son usine de Saint-Herblain (Loire-Atlantique) salariant 200 personnes. Or cette entreprise, dans la période économiquement difficile que nous vivons, dégage un chiffre d'affaires en hausse de 15 p. 100 et un bénéfice net prévisionnel pour 1993 de 23 millions de francs. Pourquoi donc une telle décision ? Cette firme poursuit en fait une politique de délocalisation de ses activités. En effet, au cours des dix dernières années, Chantelle a ouvert deux usines en Tunisie, une en Hongrie et une au Costa-Rica. Quelques jours après que l'Assemblée nationale eut adopté le plan quinquennal pour l'emploi, quelques jours après que le Premier ministre eut demandé une mobilisation de tous les acteurs locaux pour lutter contre le chômage et quelques semaines après qu'il eut affirmé que le « licenciement ne devait pas être une forme normale de gestion des entreprises, mais un recours ultime », il souhaiterait savoir comment il compte appliquer ce principe au cas particulier de l'entreprise Chantelle.

Question n° 205. - M. Alain Ferry attire l'attention de M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sur les conditions d'octroi de la préretraite pour un licencié économique. La délégation à l'emploi n'a accordé aucune dérogation au personnel de l'entreprise Messier Bugatti de Molsheim, estimant le taux de chômage alsacien insuffisant. Ne sont pas pris en compte

l'augmentation du nombre de chômeurs alsaciens, de 20 p. 100 cette année, ni les inégales difficultés dont souffrent les différents bassins d'emplois. Ainsi, l'arrondissement de Molsheim sus-visé est de plus en plus touché. Il lui demande donc s'il envisage de prendre en considération les bassins d'emploi plutôt que les régions dans les critères d'octroi d'une préretraite totale à cinquante-cinq ans.

Question n° 218. - M. François Loos souhaite attirer l'attention de Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, sur la situation actuelle des travailleurs frontaliers alsaciens exerçant leur activité en Allemagne. D'une part, les travailleurs frontaliers sont assujettis à la contribution sociale généralisée (CSG). Cette situation semble contraire à l'article 13 du règlement CEE n° 1408-71 qui prévoit qu'en matière de sécurité sociale, le travailleur est soumis exclusivement à la législation de l'Etat membre où il exerce son activité. De plus, la convention fiscale franco-allemande du 21 juillet 1959 ne prévoit pas la possibilité pour l'un des Etats de prélever des cotisations sociales. Au regard de ce qui précède, il lui demande si les travailleurs frontaliers français doivent demeurer assujettis à la CSG. D'autre part, les travailleurs frontaliers exerçant leur activité en Allemagne sont soumis à des dispositions françaises et allemandes différentes. Ainsi, il arrive de plus en plus fréquemment qu'un travailleur frontalier se trouve invalide en France et apte au travail en Allemagne. Le traité instituant les Communautés européennes prévoit que le Conseil, sur proposition de la Commission, doit adopter, en matière de sécurité sociale, les mesures nécessaires à la libre circulation des personnes. Jusqu'à présent, la reconnaissance mutuelle des décisions prises au sujet de l'état d'invalidité n'existe pas. En conséquence, il lui demande quelles initiatives elle compte prendre pour remédier à cette situation.

Question n° 207. - M. Pierre Pascallon appelle l'attention de Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, sur la situation des parents adoptifs. Lorsqu'il s'agit d'adoption plénière, la loi traite les enfants adoptés comme des enfants légitimes et la législation sociale en a tenu compte en accordant aux parents adoptifs le droit d'obtenir un congé parental à partir de la date d'adoption au même titre qu'elle l'accorde aux parents après la naissance d'un enfant au foyer. Il est, en effet, naturel que les parents adoptifs aient les mêmes préoccupations concernant « leur » enfant que les parents « biologiques ». Ils ont à cœur de l'accueillir, de s'en occuper, de l'éduquer et de lui porter toute leur affection ; le congé parental permet à celui des parents qui l'obtient de faire plus et mieux pour son enfant. Encore faut-il que ce congé ne vienne pas perturber de manière trop grave le budget du ménage. C'est pourquoi la législation sociale est allée plus loin en attribuant au parent d'au moins trois enfants qui a quitté son emploi pour élever ses enfants une APE (allocation parentale d'éducation). Mais notre législation n'a pas suivi sa logique jusqu'au bout puisque cette allocation n'est versée que pendant les trois premières années de l'enfant qui a ouvert ce bénéfice. Or, lorsqu'il s'agit d'adoption, celle-ci peut avoir lieu quel que soit l'âge de l'enfant. Doit-on considérer que si cet enfant est âgé de plus de trois ans, il n'aura aucun besoin de soins particuliers pour devenir vraiment l'enfant de la famille ? Doit-on considérer que, dans la mesure où les parents adoptifs lui donnent le gîte, le couvert et une heure tous les soirs de leur présence, cet enfant sera comblé ? Sûrement non : c'est bien la raison pour laquelle le congé parental a été élargi à cette situation. Hélas, si l'enfant adopté est le

troisième enfant de la famille et s'il a plus de trois ans lors de l'adoption, il n'ouvre pas, à l'heure actuelle, de droit à l'APE. Il lui demande donc si, dans le cadre de l'amélioration de la politique familiale, notre législation pourrait être complétée pour permettre aux parents adoptifs une prise en compte de leurs problèmes spécifiques ; en effet il ne dépend pas d'eux seuls d'adopter un nouveau-né ou un enfant un peu plus âgé. L'attribution de l'APE dans des cas, somme toute, peu nombreux, permettrait, comme l'adoption de la proposition de loi sur le salaire parental de libre choix, mais pour une période plus courte, de libérer des emplois en remplacement du parent en congé, donc de payer moins d'allocations chômage, elle permettrait aussi aux parents une période d'essai d'un nouveau mode de vie plus familial et celui des parents qui a laissé son emploi pourrait ensuite opter pour la demande d'un salaire parental ou la reprise de son activité professionnelle.

Question n° 208. - M. Jean-Claude Abrioux attire l'attention de Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, sur la situation des établissements et services recevant des enfants ou adolescents déficients intellectuels ou inadaptés, qui rencontrent de graves difficultés dans l'orientation de ces enfants et adolescents à l'issue de leur scolarité. Aux listes d'attente dans les structures d'internat s'ajoutent les problèmes récents liés à la sectorisation. Les internats de province refusent d'admettre la population qui ne relève pas de leur secteur. Il est à noter que la plupart de ces établissements regrettent cette interprétation extrême de la loi « Evin ». Pour certains, cela s'est traduit par une fermeture d'établissement ou une transformation d'agrément. Ainsi, de nombreux établissements d'Ile-de-France, surchargés, ne peuvent plus faire admettre de candidatures dans des départements limitrophes où des places vacantes existent. Il lui demande quelle est sa position sur ce problème et les mesures qu'elle compte prendre.

Question n° 224. - M. Philippe Houillon appelle l'attention de M. le ministre délégué à la santé sur les établissements hospitaliers privés qui comportent des lits d'hospitalisation de médecine carcinologique dont l'existence est étroitement attachée à un plateau technique d'équipement lourd de radiothérapie (accélérateur linéaire de particules, appareil de télécobalt, curiethérapie). Ces établissements privés assurent la prise en charge des patients cancéreux soit pour effectuer des traitements de chimiothérapie en hospitalisation, soit pour assurer les phases terminales chez les patients atteints de cancer ; bien entendu, un tel service requiert un personnel nombreux, des coûts de fonctionnement importants, un coût en médicaments élevé. Ne faut-il pas reconnaître à de tels services d'hospitalisation, indispensables en raison de leur mission d'accompagnement aux malades atteints de cancer et aux patients en fin de vie, une spécificité ? Actuellement, la rémunération de telles structures ne les différencie pas d'une simple clinique de convalescence, tant au niveau du prix de journée que du forfait pharmacie qui leur est accordé. A titre d'exemple, à la clinique Sainte-Marie de Pontoise : 476,30 francs de prix de journée ; 30,72 francs de forfait pharmacie journalier. En regard de la loi hospitalière du 29 juillet 1991, certains établissements ont su prévoir et susciter les évolutions nécessaires de l'offre de soins en cancérologie, en vue de satisfaire de manière optimale la demande de santé. L'inadéquation entre les recettes et les dépenses de fonctionnement de tels services compromettent gravement l'équilibre financier de l'ensemble de ces établissements et le maintien de l'emploi des salariés de ces cliniques. En conséquence, il lui demande les dispositions qu'il envisage de

prendre pour que ces établissements bénéficient de la reconnaissance d'une spécificité de telles structures de médecine cancérologique et une réévaluation du prix de journée et du forfait de pharmacie, sachant qu'une telle spécificité est reconnue d'ailleurs dans certains établissements publics et pour un coût de fonctionnement beaucoup plus élevé.

Question n° 209. - M. Jean de Lipkowski appelle l'attention de M. le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme sur l'inadaptation des conditions d'utilisation de la carte vermeil aux besoins des personnes âgées. Il lui fait remarquer que bien souvent les personnes âgées souhaitent utiliser le train pour se rapprocher de leur famille au moment des vacances scolaires. Or ces périodes ne font pas partie de celles pour lesquelles la carte vermeil peut s'appliquer. Il lui demande s'il n'estime pas souhaitable de revoir les modalités d'application de cette carte, dont le montant a été sensiblement augmenté, et d'abolir la « zone bleue » de façon à mieux satisfaire la demande des personnes âgées.

Question n° 222. - M. Didier Migaud souhaite attirer une nouvelle fois l'attention de M. le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme sur le projet autoroutier Ambérieu-Grenoble-Sisteron et connaître les résultats de la consultation des communes incluses dans le périmètre du SDAU de l'agglomération grenobloise. De même, quel est le sort réservé aux délibérations desdites communes sachant qu'une modification préalable du SDAU est nécessaire à toute prise de déclaration d'utilité publique? La proposition partielle dont il a informé récemment le maire de Grenoble est-elle de nature à lever les oppositions exprimées? L'Etat entend-il également appliquer au projet Ambérieu-Grenoble-Sisteron la circulaire du 15 décembre 1992 concernant la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures et le décret du 26 février 1993 sur les études d'impact? S'il ne faut pas ignorer les études déjà réalisées, il convient de reconnaître que les moyens de répondre au double objectif assigné à cette liaison (délestage de l'A 7 et de la vallée du Rhône et désenclavement du massif alpin) sont contestés, de même que les propositions formulées jusque-là par les ministres successifs de l'équipement. Aucune concertation ni aucune enquête publique n'ont été organisées sur l'ensemble du projet avec de véritables solutions alternatives à la proposition présentée, cela contrairement à une jurisprudence constante du Conseil d'Etat. Entend-il parallèlement agir pour la réalisation d'investissements sur la RN 75, comme la déviation de Monestier-de-Clermont par exemple? Plus généralement, la Cour des comptes a pu observer que le recours systématique à des ouvrages concédés ne permettait pas toujours de choisir la voirie la mieux adaptée au trafic estimé et au service rendu et qu'il entraînait un surcoût. Elle a aussi relevé que les pouvoirs publics ne disposent pas d'une appréciation exacte leur permettant d'arbitrer entre des contraintes contradictoires. Il souhaiterait connaître les éventuelles propositions du ministre sur les modifications à apporter, selon lui, à des textes qui remontent à 1955 et dont les inconvénients et risques sont aujourd'hui reconnus par un grand nombre d'élus.

Question n° 210. - M. Jean-Michel Couve appelle l'attention de M. le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme sur l'accès routier du golfe de Saint-Tropez (Var). Il s'agit d'un problème d'aménagement d'un territoire géographique certes relativement limité à l'échelon national, mais dont l'importance ne peut échapper à personne compte tenu de la gravité de la situation et des retombées, en termes économiques, de ce pôle tou-

ristique parmi les plus attractifs de France. Composé des douze communes des deux cantons de Grimaud et de Saint-Tropez, le golfe est desservi par deux routes départementales Nord-Sud de faible capacité. Ce problème dure depuis déjà plus de vingt ans, mais il s'aggrave d'année en année au point que la départementale CD 25 est devenue une voie terriblement meurtrière et que la commune de Sainte-Maxime, encombrée neuf mois par an, est totalement engorgée l'été par la rencontre de tous les flux de desserte et de liaison, et que la RN 98 de bord de mer a vu s'embouteiller, et non pas circuler, jusqu'à 60 000 véhicules par jour l'été dernier. Aujourd'hui, toutes les normes de viabilité et de sécurité sont dépassées et ce qui n'était vrai que l'été l'est devenu maintenant sur la majeure partie de l'année.

Après vingt ans de tergiversations, un projet autoroutier de liaison entre le golfe de Fréjus a été écarté par les conclusions du rapport Bourges commandé par un de ses prédécesseurs au profit d'un projet d'axe rapide deux fois deux voies entre le Muy et Cogolin avec contournement de Sainte-Maxime. Ce projet, qui recueille l'assentiment de l'ensemble des élus du golfe, du président du Conseil Général et de la DDE, ne parvient pas à démarquer faute d'engagement de l'Etat. Or il s'agit d'un axe routier d'intérêt national qui doit relier une autoroute, l'A 8, à une route nationale, la RN 98. Comment dans ces conditions l'Etat pourrait-il se désengager. Aujourd'hui, au moment où s'élabore le XI<sup>e</sup> plan et se précisent les contours des futurs contrats de plan Etat-région, il lui demande s'il peut compter sur son soutien pour inscrire des moyens substantiels et nécessaires à la réalisation tant attendue de cette infrastructure routière.

Question n° 211. - M. Jean-Louis Léonard attire l'attention de M. le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme sur la position de la SNCF qui a annoncé son incapacité à assumer la charge du développement du train express régional (TER), dont le besoin connu à ce jour est au minimum de 100 rames. Cette décision aurait de graves conséquences sur l'aménagement du territoire et le plan de charge des industries concernées. Il note cependant qu'il existe plusieurs solutions possibles afin de financer cette nécessaire amélioration des liaisons ferroviaires régionales. Il lui demande la position de son ministère sur ces différentes possibilités (financement par la SNCF, financement par une avance remboursable de l'Etat, financement mixte entre les régions intéressées et la SNCF).

Question n° 223. - M. Augustin Bonrepaux demande à M. le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme de lui préciser les conditions dans lesquelles va être réalisé l'aménagement de la liaison Toulouse par le tunnel du Puymorens jusqu'à la frontière d'Espagne. Il lui rappelle d'abord que la portion Toulouse-Pamiers avait été prévue en autoroute et inscrite au schéma autoroutier. Les départements de l'Ariège et de la Haute-Garonne ont adopté le tracé partant de Villefranche-de-Lauragais parce qu'il cause le moins de nuisances aux habitations, à la population et aux zones agricoles. Il présente de plus l'avantage d'être le moins coûteux. Il lui demande à quelle date il va donner son accord à la déclaration d'utilité publique afin que cette autoroute puisse être en service en 1998 comme prévu. Il souhaite d'autre part connaître quels sont les crédits qui seront affectés à l'aménagement de la RN 20 dans le prochain contrat Etat-Midi-Pyrénées pour accéder au Puymorens et les opérations qui pourraient être retenues. Il lui fait remarquer qu'un niveau de 620 millions de francs paraît indispensable pour l'aménagement entier de l'itinéraire à

l'échéance 2015. Enfin il lui demande de préciser les moyens inscrits dans le contrat Etat-Languedoc-Roussillon pour la partie de la RN 20 située entre la sortie du tunnel du Puymorens et la frontière espagnole et les opérations retenues.

Question n° 214. – M. Georges Hage souhaiterait attirer l'attention de M. le ministre des affaires étrangères sur l'application de l'accord « Gaza-Jéricho d'abord ». La signature de cet accord a été saluée par la communauté internationale comme un tournant historique et une chance donnée à la paix dans cette région du monde. Mais pour que s'installe une paix juste et durable entre Israël et l'OLP, le processus sera long et complexe. Aussi lui demande-t-il ce que compte entreprendre la France afin que soit mis en œuvre dans les délais prévus l'accord israélo-palestinien.

Question n° 217. – M. Hervé Mariton interroge M. le ministre délégué aux affaires européennes sur les fréquents retards constatés dans la mobilisation des financements communautaires pour les opérations éligibles aux différents fonds. Il lui demande de bien vouloir en préciser les circuits et indiquer quelles solutions peuvent être apportées par l'Etat pour résoudre ce problème.

Question n° 206. – M. Alain Madalle attire l'attention de M. le ministre d'Etat, ministre de la défense sur la situation de plusieurs petites communes du département de l'Aude, Belvêze-du-Razès (836 habitants) et Ginestas (887 habitants) notamment, qui ont projeté de construire en 1994 une nouvelle gendarmerie. Les brigades de gendarmerie sont des éléments indispensables pour assurer le maintien d'un tissu social dans les cantons ruraux. Or les locaux actuels sont vétustes et, pour maintenir une brigade de gendarmerie dans ces cantons, il est nécessaire d'investir dans des bâtiments neufs et fonctionnels. Comme chacun le sait, les communes sont généralement maîtres d'ouvrages ; elles construisent pour le compte de l'Etat. La question se pose de savoir si, aux termes de l'article 2-3 du décret n° 89-645 du 6 septembre 1989, ces travaux réalisés par les communes pour le compte de tiers ouvrent droit aux attributions du FCTVA. Il voudrait donc savoir si ces travaux sont bien éligibles au titre du FCTVA et, dans le cas contraire, les communes se trouvant amenées à financer sans possibilité de retour des sommes importantes que leur budget ne peut supporter, quelles mesures le ministre d'Etat envisage de prendre pour leur permettre d'équilibrer le financement de ces opérations et maintenir ainsi, en zone rurale, la présence de brigades de gendarmerie.

Question n° 215. – Mme Marie-Thérèse Boisseau interroge M. le ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat sur la réglementation en matière d'urbanisme commercial qui ne prévoit pas le passage devant la commission départementale d'équipement commercial (CDEC) pour les nouvelles activités créées dans des bâtiments ayant déjà servi à une activité commerciale. Les sociétés de distribution ont pleinement connaissance de ce vide et en profitent pour multiplier les implantations dans des zones commerciales sans autorisation, ce qui peut compromettre des situations déjà difficiles. Les nouvelles activités échappent par ailleurs à l'analyse de l'observatoire départemental d'équipement commercial qui suit l'évolution du commerce dans chaque département et dont les travaux sont pris en compte par la CDEC pour statuer sur les demandes d'autorisation. Pour que les structures mises en place puissent jouer pleinement leur rôle et pour sauvegarder des équilibres souvent précaires entre les divers types de

commerce, il paraît nécessaire de se pencher sur le problème des projets commerciaux qui conduisent à un changement de destination des locaux sans être soumis à la CDEC. Elle lui demande ce qu'il compte faire dans ce domaine.

Question n° 216. – M. Jean-Pierre Abelin souhaite à nouveau attirer l'attention de M. le ministre de l'agriculture et de la pêche sur la situation extrêmement grave de l'ensemble de la filière du champignon, qui subit dans le même temps une crise de surproduction, une baisse de la consommation et des importations sauvages des pays tiers, et notamment de Pologne. Cette crise est ressentie avec une acuité toute particulière dans la région Poitou-Charentes où la filière donne de l'activité à plusieurs milliers de personnes dans les centrales de compostage, les caves, les entreprises de conditionnement et de transformation et les sociétés de transport. Il lui demande quelles mesures il compte prendre pour faciliter la modernisation et assurer la défense de la compétitivité de ce secteur, donc pour préserver l'emploi, et limiter les importations des pays tiers. Ne serait-il pas possible, par exemple, de proposer l'introduction d'une clause de sauvegarde au niveau de la Communauté européenne. Il lui demande également de soutenir auprès de la Commission, en liaison avec le ministre délégué à l'aménagement du territoire et le ministre délégué aux affaires européennes, les demandes de classement en zones d'objectif 5 b de certains cantons du nord de la Vienne particulièrement touchés par cette crise ainsi que le classement en zone objectif 2 du Châtelleraudais, également concerné. Le classement permettrait de donner des moyens communautaires importants pour imaginer des sorties à la crise et des diversifications adaptées.

Question n° 212. – M. Daniel Arata rappelle à M. le ministre de l'agriculture et de la pêche que, depuis des années, les agriculteurs de notre pays ont un régime de protection sociale qui leur est propre. Toutefois celui-ci n'offre pas, dans bien des domaines, les protections proposées par le régime général des salariés. Or, quelle que soit la situation de ces caisses de protection sociale, il est indispensable de tout mettre en œuvre pour y réduire les inégalités. L'une d'entre elles est majeure. Il s'agit de la pension de réversion des femmes d'agriculteurs. Dans le régime des salariés, en cas de décès d'un assuré, le conjoint survivant bénéficie d'une pension de réversion s'il est âgé d'au moins cinquante-cinq ans et si ses ressources personnelles n'excèdent pas le montant annuel du SMIC. Cette pension de réversion est égale à 52 p. 100 de la pension dont aurait bénéficié l'assuré décédé. Lorsque le conjoint survivant bénéficie d'un droit propre à une pension de vieillesse, celle-ci est cumulable avec la pension de réversion dans la limite de 52 p. 100 du total des droits propres et de la pension de l'assuré décédé, sans pouvoir excéder 73 p. 100 de la pension de vieillesse maximum, soit 54 680 F en 1993. Dans le régime agricole, la pension de réversion est égale à la retraite forfaitaire et 50 p. 100 de la retraite proportionnelle de l'assuré décédé. Cette pension de réversion n'est pas cumulable avec les droits propres du conjoint survivant. Lorsque le conjoint survivant bénéficie d'un droit propre à une retraite d'un montant inférieur à la pension de réversion, un complément différentiel lui est versé au titre de la réversion. Cette réglementation conduit à une discrimination choquante au détriment des veuves d'exploitants agricoles. Il lui demande quel calendrier il compte mettre en place pour réformer ce dispositif.

Question n° 220. - Mme Ségolène Royal interroge M. le ministre de l'éducation nationale sur la situation de l'école de Sauze-Vaussais, dans les Deux-Sèvres, qui est occupée par les parents d'élèves depuis la rentrée. En effet, alors que le Premier ministre s'est engagé à maintenir le service public en milieu rural, la fermeture d'une classe a entraîné la remise en cause de l'accueil des plus jeunes enfants. Cette fermeture a fait monter les effectifs des classes maternelles à plus de trente élèves. Or cette école reçoit également des enfants handicapés, dont l'accueil se trouve ainsi compromis. Elle lui demande de bien vouloir attribuer à cette école un demi-poste afin que le service public soit maintenu.

Question n° 213. - M. Frédéric de Saint-Sernin attire l'attention de M. le ministre de l'éducation nationale sur les suppressions de nombreuses classes des lycées professionnels « bâtiment » de l'académie de Bordeaux pour les années 1994-1995. Il lui précise que pour le lycée professionnel de Chardeuil en Dordogne, en gros œuvre, une classe de BEP et une classe de baccalauréat professionnel doivent être fermées, ainsi qu'une classe de BEP, en finition et en métallerie. De plus, alors que l'académie de Bordeaux comporte cinq lycées professionnels, la fermeture de quatre classes de BEP serait envisagée ainsi que celle de deux classes de baccalauréat professionnel sur les cinq départements. A la suite de ces fermetures, la profession ne serait donc plus enseignée qu'à Villeneuve-sur-Lot, en BEP. Devant l'inquiétude de tous les enseignants du lycée professionnel de Chardeuil, les risques pour les jeunes de Dordogne de ne plus pouvoir suivre de formation adaptée près de chez eux et la surprise des entreprises locales de gros œuvres qui constituent pourtant une source de débouchés pour ces jeunes, il lui demande de bien vouloir rassurer l'ensemble du corps enseignant et des élèves concernés quant à la position du gouvernement sur ces fermetures massives de classes à Chardeuil et plus généralement dans l'académie de Bordeaux.

Question n° 219. - M. Didier Bariani appelle l'attention de Mme le ministre de la jeunesse et des sports sur la dérive du football français dont les enjeux financiers favorisent le développement de milieux particulièrement obscurs, d'intermédiaires douteux, de professions non réglementées ni contrôlées qui polluent et rongent, voire compromettent, de l'intérieur, les relations entre les joueurs, les dirigeants, les collectivités territoriales, parfois même les Etats et qui affectent en outre les milliers d'éducateurs et d'animateurs qui forment le tissu vivant

de ce sport. Il lui semble que l'on ne peut faire l'économie d'une mise à plat de l'industrie du football afin qu'elle obéisse à un minimum de conditions de transparence et de moralité. Mais, sans que ne soient désavouées a priori les instances représentatives du football français où les dévouements bénévoles sont, par ailleurs, nombreux, ni que l'Etat se substitue à elles, il lui paraît indispensable que le ministère de la jeunesse et des sports observe avec attention la période de restructuration du football français et le plan de réforme que doit présenter prochainement le conseil fédéral de la Fédération française de football, afin que l'ensemble des questions évoquées ci-dessus soient véritablement examinées et traitées, le redressement de cette discipline sportive ne pouvant se satisfaire de mesures superficielles. Il interroge donc Mme le ministre, qui a clairement manifesté sa volonté en ce sens, sur les mesures qu'elle compte prendre pour assurer le suivi de cette affaire.

A quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat n° 662, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts ;

M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ;

M. Gilles Carrez, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan ;

M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis au nom de la commission de la production et des échanges (rapport n° 764).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

*(La séance est levée le jeudi 2 décembre 1993 à une heure.)*

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique  
de l'Assemblée nationale,  
JEAN PINCHOT*

**Prix du numéro : 3,50 F**

*(Fascicule de un ou plusieurs cahiers pour chaque journée de débats ; celle-ci pouvant comporter une ou plusieurs séances.)*