

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994

(96^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

2^e séance du jeudi 2 décembre 1993



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. LOÏC BOUVARD

1. **Appels au règlement** (p. 6877).

MM. Jean Briane, le président, Pierre Mazeaud, président de la commission des lois ; Augustin Bonrepaux.

2. **Dotation globale de fonctionnement.** - Suite de la discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 6877).

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 6878)

MM. Yves Fréville,
Alain Ferry,
Christian Dupuy,
Jean Tardiro,
Jean-Louis Idiart,
Hervé Mariton,
Emile Zuccarelli,
Michel Hunault,
Michel Grandpierre,
Didier Migaud,
Jean-Pierre Kucheida,
Daniel Mandon,
Richard Dell'Agnola,
Augustin Bonrepaux,
Christian Daniel,
Pierre Albertini,
Michel Bouvard,
André-Maurice Fihouée.

Clôture de la discussion générale.

M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.

Passage à la discussion des articles.

M. le ministre.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 6902)

Suspension et reprise de la séance (p. 6902)

Avant l'article 1^{er} (p. 6902)

Amendement n° 219 de M. Bonrepaux : MM. Bernard Derosier, Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur de la commission des lois, le ministre, Jean Tardito. - Rejet.

Amendement n° 220 de M. Bonrepaux : MM. Augustin Bonrepaux, le rapporteur, le ministre. - Retrait.

Amendement n° 221 de M. Derosier : MM. Bernard Derosier, le rapporteur, le ministre, Christian Daniel. - Rejet.

M. le président ; M. Augustin Bonrepaux.

Amendements n° 239 et 240 de M. Bonrepaux, 241 à 244 de M. Didier Migaud, 245 à 249 de M. Balligand : MM. Augustin Bonrepaux, le rapporteur, le ministre. - Retrait des amendements n° 239 à 248.

MM. Augustin Bonrepaux, le rapporteur, le ministre. - Rejet de l'amendement n° 249.

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

3. **Ordre du jour** (p. 6906).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. LOÏC BOUVARD, vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

RAPPELS AU RÈGLEMENT

M. Jean Briane. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Jean Briane, pour un rappel au règlement.

M. Jean Briane. Monsieur le président, mon rappel au règlement concerne le déroulement de nos travaux. Nous allons entamer cet après-midi la discussion générale du projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et examiner ce soir les articles. Or je crois savoir que, demain matin, d'autres textes viendront interrompre notre débat. Ne serait-il pas possible de faire en sorte que la discussion du projet sur la DGF se déroule d'une façon continue ? Nombre d'entre nous sont des députés de province dont la circonscription est éloignée.

M. Patrick Ollier. C'est vrai !

M. Jean Briane. Nous souhaiterions que le débat puisse se dérouler jusqu'à son terme avant que d'autres textes ne viennent en discussion.

M. Patrick Ollier. Très bien ! Il ne faut pas « saucissonner » la discussion d'un texte.

M. Jean Briane. Je trouve dommage que l'on interrompe le débat demain matin, et je vous demande de bien vouloir signaler ce problème à M. le président de l'Assemblée nationale et au Bureau.

M. le président. Mon cher collègue, je comprends fort bien votre souci de voir la discussion se dérouler dans les meilleures conditions. C'est également, vous vous en doutez bien, le souci du président de l'Assemblée.

Mais nous sommes là, pour ainsi dire, devant un cas de force majeure : le texte dont la discussion est prévue demain matin est une proposition de résolution sur une proposition de directive communautaire qui doit être soumise au Conseil des ministres de l'Union européenne le lundi 6 décembre prochain. D'où l'interruption du débat sur la DGF

La parole est à M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. La conférence des présidents a effectivement été obligée de modifier l'ordre du jour et d'inscrire la proposition de résolution, vue par la déléga-

tion de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes et par la commission des lois, à la séance de vendredi matin.

M. Jean Tardito. C'est l'ordre du jour librement consenti !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Car, comme la conférence des présidents en a pris acte, nous devons transmettre immédiatement la proposition de résolution au Gouvernement, qui doit participer à une réunion à Bruxelles quarante-huit heures plus tard. C'est l'application de l'article 88-4 de la Constitution, que le Congrès a voté. Nous devons respecter des délais impératifs.

M. Jean Tardito. C'est ce que l'on appelle l'autonomie nationale !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Vous n'avez effectivement pas voté la révision constitutionnelle, monsieur Tardito.

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

M. Augustin Bonrepaux. Monsieur le président, je me permets de faire remarquer que, si la réunion de Bruxelles a lieu lundi, il serait peut-être suffisant que l'Assemblée discute de la proposition de résolution demain en début d'après-midi. Le débat que nous allons engager ce soir, et que nous pourrions reprendre demain matin, gagnerait en cohérence.

La proposition de Jean Briane est intéressante. S'il y avait une possibilité de reporter l'examen de cette directive à la séance de demain après-midi, cela donnerait satisfaction à chacun.

M. le président. J'entends bien, mon cher collègue, mais la conférence des présidents a discuté de ce problème et s'est déterminée après avoir pesé le pour et le contre. Il a été décidé que la discussion de la proposition de résolution aurait lieu demain matin. D'ailleurs, même si elle avait dû intervenir au cours de la séance de l'après-midi, le débat aurait de toute façon été interrompu.

2

DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Suite de la discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de 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 (n^{os} 662, 764).

Hier soir, l'Assemblée a rejeté l'exception d'irrecevabilité et la question préalable.

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Yves Fréville pour le groupe de l'UDF.

M. Yves Fréville. Monsieur le président, monsieur le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, mes chers collègues, dans sa déclaration de politique générale, le 8 avril, M. le Premier ministre fixait un objectif : « une politique vigoureuse et volontaire d'aménagement du territoire ». Il définissait un moyen. « Nous devons parvenir, disait-il, à un meilleur partage entre communes riches et communes pauvres, grâce à l'affirmation du rôle de l'Etat comme organisateur de la solidarité nationale. »

Cet engagement du Gouvernement est tenu. Nous en sommes satisfaits, monsieur le ministre. C'est une réforme qui était urgente. C'est une réforme qui est courageuse. Mais cela ne doit pas être une réforme téméraire.

Une réforme urgente. La répartition toujours plus complexe des 81 milliards allant à la DGF des communes était grippée. Nos rapporteurs nous l'ont amplement montré.

Elle était écrasée par l'explosion de mécanismes qui, en soi, sont justifiés, mais qui, finalement, parasitaient le fonctionnement normal de la DGF. Je pense à la DSU ou à la dotation « groupements ».

La marge de péréquation était également écrasée par l'effet pervers de la garantie de progression minimale. Cette garantie, d'un coût proche de 8 milliards de francs, était devenue une protection contre la péréquation, au lieu d'être une protection contre l'inflation.

De ce fait, l'effort supplémentaire de péréquation était tombé l'an passé à 200 millions de francs. Un redressement était nécessaire. Vous donnez un nouveau souffle à l'effort de solidarité vers le monde rural d'abord, vers les villes en difficulté ensuite, à hauteur de 1,6 milliard de francs, et vous dotez ce mécanisme nouveau d'un effet de levier puissant qui le ferait considérablement augmenter en volume au cours des années à venir.

Cette réforme urgente est courageuse, parce qu'il est très difficile de se lancer dans une politique de redistribution à moyens constants en pleine récession. La dégradation des rentrées fiscales de l'Etat est telle que la DGF ne pourra s'accroître cette année que de 2 p. 100. Permettez-moi, mes chers collègues, de vous dire - car nous venons d'avoir les chiffres du collectif - qu'entre la prévision de la loi de finances initiale, fin 1992, et les résultats de l'année 1993, la perte de recettes fiscales s'élève à 80 milliards de francs, c'est-à-dire l'équivalent en masse de la DGF communale ! Il était donc difficile de faire mieux. Et vous affectez, monsieur le ministre, cette augmentation de 2 p. 100 à la nouvelle dotation d'aménagement, qui, à structure constante, croîtra ainsi de 25 p. 100.

La contrepartie, ou la face cachée de la réforme, c'est le gel en francs courants de la dotation forfaitaire, qui regroupe les éléments stables de l'ancienne DGF.

De ce fait, 222 villes, parmi les plus grandes, qui ne perçoivent pas la DSU et maintes communes comprises entre 3 500 et 10 000 habitants devront se contenter d'une croissance nulle, et donc accepter une régression en pouvoir d'achat de leur dotation.

Voilà le choix courageux auquel vous êtes contraint. Mais pourriez-vous continuer dans cette voie en 1995 ? Votre réforme, monsieur le ministre, ne doit pas être téméraire.

Vous proposez que la dotation forfaitaire - plus de 90 p. 100 du total - ne bénéficie qu'à hauteur de la moitié de l'augmentation en masse de la DGF.

Je le dis nettement : il ne serait ni réaliste ni acceptable que la DGF soit indexée sur les prix. Le Gouvernement l'a, je crois, compris, puisqu'il a l'intention d'indexer en partie la croissance de cette dotation sur l'augmentation du PIB. Encore faudra-t-il que cette croissance atteigne 2 p. 100, c'est-à-dire le rythme actuel de l'inflation, pour que la dotation forfaitaire soit stabilisée en pouvoir d'achat.

C'est là, monsieur le ministre, la condition essentielle pour la réussite de votre politique. Une régression du pouvoir d'achat de la dotation forfaitaire en 1995 aurait comme corollaire, pour une grande partie de la population urbaine, un accroissement des impôts locaux ou une réduction des investissements, c'est-à-dire des effets néfastes sur l'emploi et des résultats contraires à la politique voulue par le Gouvernement.

M. Jean-Jacques Hyest. C'est vrai !

M. Yves Fréville. Pour que cette réforme réussisse, nous voulons qu'elle soit soutenue et accompagnée de deux engagements du Gouvernement.

En premier lieu, nous voulons un contrat de confiance entre les collectivités locales et l'Etat pour 1995, après la « purge » de 1994, c'est-à-dire le maintien en pouvoir d'achat de l'ensemble des dotations de l'Etat aux collectivités locales. C'est la seule façon de faire accepter une politique hardie de péréquation.

En second lieu, nous voulons que l'Etat accompagne l'effort d'investissements des collectivités locales en les faisant bénéficier à plein de la décrue des taux d'intérêt à long terme, dont profite l'Etat.

Il convient de faciliter les emprunts à taux bonifiés - vous avez commencé, monsieur le ministre, avec l'emprunt Balladur - et de faciliter les rééchelonnements de la dette. Si ces deux éléments accompagnent la réforme que vous nous proposez, votre politique à l'égard des collectivités locales sera acceptée.

Cela étant, la logique à laquelle obéit la nouvelle DGF est-elle satisfaisante ?

Vous lui avez assigné trois objectifs : un objectif de stabilité, auquel répond la dotation forfaitaire ; un objectif d'équité, auquel correspondent les deux nouvelles dotations de solidarité ; enfin, un objectif d'incitation à l'intercommunalité.

Je les examinerai les unes après les autres : l'architecture globale satisfait le groupe UDF, mais ne serait-il pas possible d'en améliorer, sur un certain nombre de points, certaines dispositions spécifiques ?

D'abord, l'objectif de stabilité. Vous revenez, à juste titre, à la solution technique d'avant 1985, en isolant une dotation principale, la dotation forfaitaire, qui obéit aux règles des droits acquis et qui ne doit évoluer que lentement. Ne pas observer cette règle aboutirait à une impasse. Les précédents du versement représentatif de la taxe sur les salaires et de la première DGF le démontrent surabondamment.

Lourde de 75 milliards, cette dotation reflète le passé. Elle reflète donc les avantages de certains, plus justifiés d'ailleurs qu'il n'y paraît, car les villes-centres, qui ont bénéficié d'abord de la taxe locale, puis de l'échelonnement entre strates démographiques de 1 à 2,5, ont eu, de ce fait, la capacité de répondre à l'expansion urbaine et ont évité de sombrer la décrépitude qu'ont connue les villes d'outre-Manche ou celles d'outre-Atlantique. Par conséquent, certains avantages sont justifiés.

Mais cette dotation forfaitaire reflète aussi les insuffisances de la péréquation passée pour les communes qui ont été laissées pour compte, qui sont passées à travers des critères incomplets et qui ont pâti des strates démographiques.

Monsieur le ministre, ces communes doivent être remises à niveau. La dotation forfaitaire n'est pas un monument ; il faut la compléter. Je sais que telle est votre intention, à travers la dotation de solidarité rurale. Mais les mêmes méthodes et les mêmes critères aboutissent souvent aux mêmes résultats.

Je vous proposerai donc une réforme plus radicale consistant à consacrer 100 millions de francs pour assurer à toute commune un minimum de ressources par habitant, en retenant la somme du potentiel fiscal et de la dotation forfaitaire comme indicateur de ressources. J'ai fait des simulations sur les 36 000 communes en fonction des données de 1991. Distribuez ces 100 millions en commençant par la commune la plus pauvre, de façon à la placer au niveau de celle qui la précède, et ainsi de suite. Le résultat - je l'ai vérifié - serait spectaculaire. Avec 100 millions de francs, vous donneriez aux 5 000 communes les plus pauvres de notre pays, qui regroupent à peu près 2,3 millions d'habitants, une ressource financière minimale de l'ordre de 1 700 francs par habitant. Vous éradiqueriez l'extrême pauvreté. Vous disposeriez d'un socle solide pour des améliorations ultérieures.

Par ailleurs, il conviendrait de ne pas incorporer dans la DGF les dotations aux villes-centres et aux communes touristiques pour solde de tout compte. Plusieurs de mes collègues de l'UDF vous exposeront mieux que moi l'impact du tourisme et de la centralité pour l'aménagement du territoire.

J'estime que les besoins d'une commune ne s'apprécient pas seulement en fonction de la population qui, statistiquement, y dort, mais en fonction de la population qui y travaille, depuis les étudiants jusqu'aux banlieusards, ou en fonction de la population saisonnière. Nous devons donc ultérieurement réviser et affiner les critères de l'actuelle dotation forfaitaire.

Voilà la première logique, celle de la stabilité, que, sous ces réserves, nous approuvons.

Deuxième logique, celle de la péréquation, celle de l'équité horizontale. Elle s'inscrit dans les deux dotations de solidarité urbaine et rurale.

La principale innovation, c'est la création, à côté de la dotation de solidarité urbaine - orientée vers les communes de plus de 10 000 habitants - d'une dotation rurale dirigée vers celles de moins de 10 000 habitants et d'un montant à peu près équivalent.

Cette répartition est doublement satisfaisante sur le plan de l'équité. D'abord, j'ai fait une petite constatation numérique : les communes de plus de 10 000 habitants comptent à peu près autant d'habitants que celles de moins de 10 000 habitants - 29,3 millions pour les premières contre 29,4 millions pour les secondes. Je ne sais si vous avez voulu ce résultat, mais il est heureux parce qu'il aboutit pour la première fois à ce que la dotation marginale allouée aux Français des villes soit la même que celle attribuée aux Français des champs. Vous avez donc respecté une parfaite règle d'équité, ce qui avait été rarement le cas antérieurement. Il s'agit donc d'un rééquilibrage.

Ensuite - et cette deuxième innovation me paraît tout aussi intéressante -, pour la première fois, vous n'appliquez pas les mêmes formules de répartition des dotations en fonction des mêmes critères à toutes les communes.

Les deux dotations fonctionnent suivant des critères différents. Je crois que c'est en allant dans cette direction que nous pourrions progressivement améliorer le fonctionnement de notre DGF : à problèmes différents, solutions différentes.

Toutefois, la coupure des 10 000 habitants est-elle la bonne ? Les mécanismes propres à chaque dotation sont-ils satisfaisants ?

Selon moi, la coupure des 10 000 habitants doit être perméable. Autrement dit, nous devons, en termes mathématiques, avoir des sous-ensembles flous, avec une frontière permettant le passage. Cela est déjà le cas pour la DSU : des communes de moins de 10 000 habitants ont des quartiers en difficulté. Cela doit être accepté de la même façon et par symétrie pour la dotation de solidarité rurale : il est logique que les villes-centres - en particulier celles de plus de 10 000 habitants - qui exercent les mêmes fonctions que des chefs-lieux de canton pour la zone qui les entoure puissent bénéficier de la dotation de solidarité rurale.

La logique de répartition de chaque dotation est-elle satisfaisante ?

M. Michel Bouvard. Non !

M. Yves Fréville. Cette logique relève moins de l'aménagement du territoire que des caractéristiques usuelles propres aux dotations de péréquation de ressources ou de compensation des besoins.

M. Michel Bouvard. Oui !

M. Yves Fréville. En un mot, vous allez recréer, à l'échelle des deux catégories de communes, deux « mini-DGF » répondant chacune à trois ou quatre critères.

Étant donné la modicité actuelle des sommes redistribuées la première année, je me demande si le risque de complexité ne va pas l'emporter sur celui du saupoudrage, voire du mauvais ciblage. J'ai donc quelque scrupule à détecter des insuffisances dans votre mécanisme, car le faisant je risque d'ajouter de la complexité à un système que je juge déjà trop complexe.

À cet égard, je prendrai l'exemple de la dotation de solidarité rurale. Nous estimons qu'à côté du critère classique d'insuffisance du potentiel fiscal et des critères de besoins - les élèves et la voirie -, il est parfaitement normal de tenir compte des charges liées à un entretien minimum de l'espace rural et aux surcoûts de faible densité. Par conséquent, le groupe UDF considère que l'insuffisance du potentiel fiscal par hectare doit être prise en compte dans le mécanisme !

M. Patrick Ollier, rapporteur de la commission de la production et des échanges, saisie pour avis. Très bien !

M. Yves Fréville. Par ailleurs, pourquoi continuer à stratifier le critère du potentiel fiscal dans la dotation de solidarité rurale en sept catégories ? Ne pourriez-vous pas simplifier en trois classes : les communes de 0 à 1 500 habitants, celles de 1 500 à 3 500 habitants et celles de plus de 3 500 habitants ? Ce serait faire un pas vers une simplification qui me paraît souhaitable.

Quant à la DSU, elle devient la mini-DGF des villes, ou plutôt celle de trois quarts des villes. Le danger de dispersion de l'effort est ici moins évident que pour les communes rurales, puisque vous avez « ciblé » votre action sur les communes en difficulté qui doivent faire face à des charges sociales de lutte contre la pauvreté plutôt que sur celles qui ont des charges supplémentaires du fait de leur fonction de ville centrale.

Les critères que vous nous proposez sont satisfaisants - je pense au potentiel fiscal. Peut-être y a-t-il duplication entre le critère lié au nombre de logements sociaux

- je pense aux HLM et aux autres catégories - et celui prenant en compte le nombre de bénéficiaires de l'allocation logement? Sans doute serait-il souhaitable de compléter ces critères en tenant compte des logements privés à caractère social, ce qui est essentiel pour certaines villes comme Roubaix - vous le savez bien, monsieur le ministre - même si cela soulève des difficultés statistiques. Toutefois, je crois que le moins mauvais indicateur de la situation réelle d'une ville dans la crise de chômage et de pauvreté à laquelle nous sommes confrontés, c'est encore le revenu réel de ses habitants.

Je vais dire les choses brutalement : on hésite à introduire ce critère en raison de la situation de l'Île-de-France, parce que tout le monde sait que les revenus moyens y sont supérieurs de 30 p. 100 à ce qu'il sont dans les reste du pays.

M. Christian Dupuy Les coûts aussi y sont de 30 p. 100 supérieurs !

M. Yves Fréville. Il faut prendre en considération les revenus réels. Je suis sûr que si les revenus étaient corrigés par un indicateur tenant compte du montant des loyers, on serait proche de la vérité : tel est le sens dans lequel il faut aller.

Sous cette réserve, votre indice synthétique est satisfaisant. En revanche, votre système de majoration et de minoration me paraît conceptuellement discutable, j'allais presque dire monstrueux, même s'il est statistiquement satisfaisant. Vous classez les communes sur une échelle à quatre barreaux : les très méritantes ont le droit à la note 1,5, les suivantes à la note 1, les passables à la note 0,5 et les dernières à la note zéro. Il s'agit donc de seuils. Mais comme, en fait, vous ne voulez pas en créer, vous pondérez cette note - et c'est cela que je qualifie de monstrueux - par un autre indicateur : l'indicateur d'effort fiscal. De cette façon, vous recréez un *continuum*. Cela me paraît inacceptable !

N'y a-t-il pas quelque incohérence,...

M. Augustin Bonrepaux. Bien sûr que si !

M. Jean Tardito. Il y a mystification !

M. Yves Fréville. ... alors que la majorité réclame une diminution de la pression fiscale au niveau national, à encourager son augmentation au niveau local - même si elle est « plafonnée » à 1,2, 1,3 ou 1,4 - par la biais de majorations de la DSU ou de la DSR ?

M. Michel Bouvard. Très juste !

M. Yves Fréville. Telle n'est pas la direction dans laquelle nous devons aller.

Voilà donc la deuxième logique, celle de la solidarité. J'en viens à la troisième et dernière logique : celle de l'incitation.

D'abord, vous confortez la politique de centralité en zone rurale en faveur des chefs-lieux de cantons. Mais surtout, vous développez une politique incitative en faveur de la coopération intercommunale : 3,9 milliards dans la DGF et 60 p. 100 de la dotation de développement rural.

Ne faudrait-il pas aller plus loin que ce taux de 60 p. 100 et arbitrer en faveur d'une politique plus volontariste - qui se ferait sans doute par étapes : 60, 70, 80 p. 100 - en renforçant l'armature rurale et les projets intercommunaux ?

M. Augustin Bonrepaux. Très bien !

M. Yves Fréville. Eh bien, je le pense !

Certes, tous les départements ne marchent pas au même pas et la « chasse » à la DGF est parfois le ressort superficiel d'une fausse intercommunalité. Il faut donc conforter mais il convient aussi à rationaliser. Or comment rationaliser pour conforter l'intercommunalité ?

Rationalise-t-on en alignant systématiquement les communautés de communes sur les districts à fiscalité propre, alors que leur coefficient d'intégration fiscale est logiquement plus faible en phase de démarrage ? Cette mesure risque d'être dissuasive, monsieur le ministre. Ne faudrait-il pas, au contraire, encourager les communautés de communes qui pratiquent la péréquation de la taxe professionnelle - ce qui n'accroît pas leur coefficient d'intégration fiscale - et redéfinir ainsi ce coefficient ?

Rationalise-t-on en refusant la dotation de développement rural aux communautés de communes qui s'élargissent aux dimensions des bassins d'emplois ? Au-delà de 35 000 habitants, l'Ouest a encore une chance d'être en zone ruralement dense, mais je pense que cette limite qui a été fixée antérieurement doit être dépassée, à condition, bien entendu, que ce soit au bénéfice d'une zone dont les caractéristiques rurales soient nettement définies.

Rationalise-t-on, enfin, en proposant un nouveau système d'aide à l'investissement des communes de moins de 10 000 habitants, alors qu'existe déjà la DGE deuxième part et que les départements reçoivent la DGER qui leur permet de subventionner les dépenses d'investissement des communes rurales ? Cela fait trois systèmes.

Il faudra bien, un jour, que nous nous penchions sur cette organisation complexe où personne ne se reconnaît et que nous arrivions à plus ou moins fusionner ces systèmes. Mais comme je sais bien que, l'année prochaine, il y aura un problème de transition pour les communes de 3 500 à 10 000 habitants, il conviendra d'entreprendre cette réforme plus tard.

Enfin - et là je vais peut-être être iconoclaste - quel que soit mon souhait de voir se développer l'intercommunalité, je me demande s'il est équitable que les communes membres d'un groupement conservent inchangée leur DGF si elles ont transféré des compétences au niveau supérieur ? Si l'on veut éviter que le système n'explose à nouveau un jour prochain, peut-être faudrait-il que cet avantage de démarrage - qui doit être maintenu à moyen terme - soit revu à long terme ?

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Très bien !

M. Yves Fréville. En conclusion, monsieur le ministre, je dirai que votre réforme, qui est une réforme courageuse et opportune...

M. Michel Bouvard. C'est vrai !

M. Yves Fréville. ... dont nous approuvons les grandes lignes, est certainement expérimentale et à durée limitée. Le dispositif mis en place pourrait devenir instable au fur et à mesure de la montée en puissance de la dotation d'aménagement du territoire. Avec cette réforme, nous nous donnons donc le temps de la réflexion pour faire une grande réforme des dotations.

Plus de solidarité ne sera possible que si nous pouvons mieux apprécier les inégalités de ressources fiscales des communes. Le potentiel fiscal est actuellement un thermomètre déréglé. Tout dépendra de la qualité de la révision des valeurs locatives, qu'il faudra bien un jour achever, en la modifiant sans doute.

M. Christian Dupuy. Oui !

M. Yves Fréville. Plus de solidarité ne sera possible que si l'on consolide les différentes dotations - la DGF, la DGE, le FNPTP, la DCTP, les fonds départementaux, le FCTVA, que sais-je encore - qui sont de plus en plus complexes et dont les objectifs sont enchevêtrés. Cette batterie d'une dizaine de dotation devra être simplifiée en deux grandes dotations: l'une pour l'investissement, l'autre pour le fonctionnement.

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

M. Yves Fréville. Plus d'aménagement du territoire, enfin, ne sera possible que si l'on abandonne les critères purement administratifs - chef-lieu de canton, voire chef-lieu d'arrondissement - pour apprécier les besoins des communes. Ces besoins devront être appréciés d'après les réalités économiques: l'appartenance à la zone rurale, l'appartenance aux villes moyennes de moins de 50 000 habitants, l'appartenance à des grandes agglomérations multicommunales. C'est dans cette direction qu'il faudra réformer, en allant plus loin dans la voie que vous avez commencé à prendre.

Monsieur le ministre, le groupe UDF vous sait gré d'avoir ouvert les voies de la réforme, en pleine crise financière, pour une répartition équitable de la DGF. Cette réforme réussira si les collectivités locales ont le sentiment d'une plus grande justice dans la répartition de la DGF entre elles et si justice est faite dans la répartition des ressources entre l'Etat et les collectivités locales. Je suis certain que si ce sentiment devient le leur, les collectivités locales réaliseront l'effort important de maîtrise de leurs dépenses que l'Etat leur demande dans le cadre de la loi quinquennale. C'est dans cet espoir que le groupe UDF votera cette réforme. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Ferry, pour le groupe République et Liberté.

M. Alain Ferry. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'initiative d'une réforme profonde de la dotation globale de fonctionnement relève à l'évidence d'une volonté d'explorer des pistes vers plus de simplicité, plus de lisibilité, plus de justice dans la participation de l'Etat français aux frais de fonctionnement de nos collectivités locales.

A l'heure où l'on parle d'aménagement du territoire, il me paraît nécessaire d'organiser une répartition plus juste des moyens financiers vers les communautés les plus fragiles.

La mission de péréquation ne joue pas en effet son véritable rôle: sur 80 milliards de dotation globale de fonctionnement distribuée, seulement 220 millions ont réellement cette vocation.

Heureusement - et c'est le premier point que je veux aborder - la volonté de progrès du projet de réforme est réelle. Désormais, 1,6 milliard supplémentaire sera attribué, en complément de la dotation de base, aux groupements de communes à fiscalité intégrée, aux villes en difficulté, aux communes rurales et aux communes d'outre-mer.

Le projet de loi établit une dotation forfaitaire et une dotation d'aménagement. La première vise à garantir une ressource minimale pour toutes les collectivités. Quant à la seconde, elle entend encourager les initiatives de développement solidaire dans le cadre des bassins de vie.

Ce texte est donc inspiré par un souci fort louable. Malheureusement - et c'est le deuxième point que je désire souligner - il souffre à l'évidence du péché originel de sa pauvreté en moyens financiers.

Le système prévoit une dotation forfaitaire égale en francs courants à ce que percevait chaque commune en 1993, toutes dotations confondues. Force est de constater que, en francs constants, la perte de ressources pour les communes sera égale au montant de l'inflation.

Ce manque à gagner provoquera inéluctablement l'évolution exponentielle des impôts locaux ou le recours supplémentaire à l'emprunt ou encore la réduction des dépenses publiques, source de moindre consommation, voire de chômage supplémentaire.

Dans ces conditions, on peut se demander si cette dotation forfaitaire ne pérennise pas, en fait, le système injuste des niveaux démographiques depuis longtemps dénoncé, d'autant qu'on ajoute encore un niveau supplémentaire

L'Etat accorde 1 franc par habitant aux communes de moins de 500 habitants et 2,50 francs aux villes de plus de 200 000 habitants. Ce système est inique. Il conduit à doter les communes rurales d'une portion congrue. Le besoin des communes rurales et les exigences de leur population sont pourtant analogues à ceux des villes.

Pour établir la cohérence entre les objectifs d'aménagement du territoire et la réforme de la dotation globale de fonctionnement, la dotation forfaitaire est fortement complétée par une autre mesure essentielle: la dotation d'aménagement.

Le rôle majeur de cette dotation est de répartir harmonieusement et solidairement les crédits sur tout le territoire. Dotée de 6 milliards, elle marque un progrès indéniable.

Elle finance des dotations globales de fonctionnement des groupements de communes en favorisant la solidarité entre les agglomérations dans leurs projets de développement.

Elle répartit la dotation de solidarité urbaine en fonction des plus ou moins grandes charges sociales des cités et de leur pauvreté.

Elle intègre l'importance des bourgs centres dans le monde rural. Leviers puissants pour dynamiser le territoire, ces bourgs pourront percevoir une fraction de la dotation de solidarité rurale.

Enfin, elle encourage l'intercommunalité.

Malheureusement, certaines réserves peuvent être émises. Sans mésestimer les besoins des villes où se concentrent souvent les problèmes et les misères de la société, on peut regretter le montant relativement modeste dont bénéficieront les communes rurales. Celles-ci constatent depuis plusieurs années une baisse de la part de la dotation globale de fonctionnement dans l'ensemble de leurs recettes. On leur demande, d'une part, de participer au redressement financier du pays et, d'autre part, de se développer économiquement. Or ces deux impératifs sont pour le moins difficiles à concilier.

Mon propos, pour être parfois quelque peu critique, se veut néanmoins positif. La conjoncture économique actuelle nous laisse, monsieur le ministre, une marge de manœuvre étroite. Dans ce contexte, la réforme de la dotation globale de fonctionnement que vous proposez va manifestement dans le bon sens.

Je suis persuadé que la situation ne sera pas figée. Lorsque les temps seront plus propices, si une remise en cause se justifiait, l'ouvrage devrait être remis sur le métier pour que la dotation globale de fonctionnement, complétée par une réforme pour un meilleur partage de la taxe professionnelle, puisse permettre un développement harmonieux de nos 36 000 communes.

M. Emile Zuccarelli. Très bien !

M. le président. Pour le groupe RPR, la parole est à M. Christian Dupuy.

M. Christian Dupuy. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'objet de la réforme proposée par le Gouvernement est de rendre à la DGF sa vocation initiale de péréquation par la mise en place de règles claires et justes.

L'intérêt d'une telle réforme est évident si l'on rappelle que la DGF représente près de la moitié de l'ensemble des concours versés par l'Etat aux collectivités locales et qu'elle est supérieure à la moitié des recettes fiscales des communes.

En outre, la DGF avait au fil des ans perdu en lisibilité et en efficacité redistributive.

En effet, elle se compose actuellement d'un tronc commun, lui-même divisé en dotation de péréquation et dotation de compensation, auquel s'ajoutent des concours particuliers créés par des textes successifs au profit des communes touristiques et des villes-centres.

Elle s'assortit enfin d'un système de progression minimale garantie.

Le dispositif est actuellement devenu difficilement compréhensible. Il est complexe et ne remplit plus correctement son rôle péréquateur.

C'est pourquoi nul ne conteste la nécessité d'une réforme pour clarifier les règles de calcul de la dotation globale de fonctionnement, corriger les défauts du système ancien et restaurer l'effectivité de la péréquation que la DGF a pour rôle d'assurer.

Aussi bien le rapporteur de la commission des lois, M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, que les rapporteurs pour avis des commissions des finances et de la production et des échanges, MM. Gilles Carrez et Patrick Ollier, et M. Ferry, orateur du groupe UDF, ont réaffirmé la justesse des objectifs visés.

L'examen du projet en commission a en outre permis de proposer des améliorations notables qui ne remettent pas en cause l'architecture générale du projet mais permettent d'en clarifier certaines dispositions et d'en corriger certains défauts.

C'est ainsi que la quasi-totalité des amendements proposés par le rapporteur de la commission des lois, au sein de laquelle je siège, ont été adoptés par celle-ci.

Le groupe RPR approuve dans son ensemble les objectifs de la réforme et ses principaux effets : simplification, lisibilité, péréquation entre les collectivités locales.

M. Michel Bouvard. Très bien !

M. Christian Dupuy. Il approuve en particulier la création d'une dotation de solidarité rurale, pendant, pour les collectivités rurales, de la dotation de solidarité urbaine.

Toutefois, des questions se posent concernant certains aspects de la réforme.

Il en est ainsi des dotations en faveur des communes touristiques et des villes-centres, qui se trouvent désormais incluses dans la dotation forfaitaire où elles se fondent totalement en perdant leur caractère spécifique.

Si cette fusion des dotations particulières en assure la pérennité pour les communes qui en étaient précédemment bénéficiaires, elle exclut de fait du bénéfice de ces concours celles dont l'objectif est le développement touristique ou qui aspirent à devenir des villes-centres.

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

M. Christian Dupuy. Les solutions évoquées pour corriger cet inconvénient consisteraient à inclure ces deux dotations, non dans la dotation forfaitaire, mais dans la

deuxième part de la DGF, c'est-à-dire la dotation d'aménagement, ou à les individualiser distinctement au sein de la dotation forfaitaire.

Si cette modification n'intervenait pas, cela confirmerait qu'il s'agit, comme le souligne le rapporteur de la commission des lois - et comme semble d'ailleurs l'admettre le Gouvernement - d'une réforme à caractère purement temporaire, ce que laisse entendre la rédaction de l'article 31 adopté par le Sénat en premier lecture : « Le Gouvernement déposera devant le Parlement avant le 30 septembre 1995 un rapport présentant le bilan de l'application des dispositions de la présente loi. Ce rapport devra notamment étudier l'impact de l'intégration des concours particuliers de la dotation touristique et de la dotation ville-centre dans la dotation forfaitaire au regard de l'évolution des ressources des collectivités concernées ». Il aurait d'ailleurs fallu prévoir l'examen non seulement de l'évolution des ressources des collectivités concernées, mais aussi de celles qui auraient pu l'être si cette dotation n'avait pas été intégrée à la dotation forfaitaire.

L'autre reproche fait par certains députés du groupe RPR concerne la deuxième partie de la DGF, c'est-à-dire la dotation d'aménagement.

Plusieurs craintes se sont fait jour.

La première concerne le fait que la modification des critères d'attribution de la DSU et de l'ancienne DPSU - dotation particulière de solidarité urbaine - risque d'entraîner une baisse de recettes pour les communes précédemment bénéficiaires de l'une ou de l'autre. Il est évident que celles dont les recettes augmenteront en fonction des nouveaux critères ne s'en plaindront pas.

Toutefois, cette critique mérite d'être examinée et un dispositif de lissage sur les deux premières années permettrait sans doute d'y répondre.

En outre, il me semble souhaitable que la dotation spéciale de solidarité pour l'Île-de-France inclue toutes les communes de plus de 10 000 habitants, c'est-à-dire bénéficie d'un mode de calcul comparable à celui adopté pour la dotation de solidarité urbaine.

Une autre critique concerne la part, apparemment belle, qui est faite aux groupements de communes à fiscalité intégrée. Sur ce sujet, les avis au sein du groupe RPR, comme, semble-t-il, des autres groupes de l'Assemblée, sont partagés.

Certains de nos collègues rappellent avec raison que la coopération intercommunale que l'on souhaite encourager existe souvent à un degré très avancé entre des communes qui n'ont pas souhaité ajouter un échelon administratif et fiscal de plus à ceux déjà jugés trop nombreux par nos concitoyens.

En revanche, certaines communautés de communes ne semblent s'être créées que pour bénéficier des possibilités offertes par la loi de 1992.

Il s'agit là encore d'une objection sérieuse qui méritera d'être prise en considération, notamment lors du vote de certains amendements.

A contrario, d'autres députés du groupe s'étonnent que la dotation de développement rural, créée pour aider au financement des projets intercommunaux à fiscalité intégrée en zone rurale, ait été élargie à l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants, qu'elles appartiennent ou non à un groupement de communes.

M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis, et Michel Bouvard. Très bien !

M. Christian Dupuy. La commission de la production et des échanges a adopté un amendement visant à faire passer la part des groupements de communes de 60 p. 100 de l'enveloppe DDR, comme le prévoit le texte adopté par le Sénat, à 70 p. 100, en réduisant de 10 p. 100 par an pendant trois ans la part réservée aux communes de moins de 10 000 habitants, ce qui conduirait à terme à réserver la DDR aux groupements de communes à fiscalité propre.

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

M. Christian Dupuy. D'autres inquiétudes, enfin, se sont exprimées concernant l'évolution des dotations destinées aux communes d'outre-mer, dont la situation particulière mérite également d'être prise en considération.

Le groupe RPR souhaite vivement que le débat en séance publique et l'examen des amendements permettent d'apporter à ce projet les améliorations qu'il mérite.

Pour le reste, il s'agit d'une réforme importante pour la grande politique d'aménagement du territoire que le Gouvernement souhaite mettre en œuvre et qui repose, non sur des figures imposées par avance, mais sur une large concertation à l'échelon national.

Le caractère expérimental de la présente réforme est d'ailleurs l'illustration de cette volonté d'ouverture et d'écoute du Gouvernement.

Les orateurs socialistes, à l'occasion de l'exception d'irrecevabilité et de la question préalable, ont évoqué la réforme de la taxe d'habitation départementale. J'y ajouterai la révision des valeurs cadastrales, à laquelle a fait allusion M. Ferry. Ces deux réformes ont été imposées sans concertation et les gouvernements socialistes en ont eux-mêmes repoussé l'application, sachant que leurs effets n'avaient pas été correctement calculés. La méthode prudente et ouverte du Gouvernement actuel nous préserve de telles erreurs.

Si nous sommes partisans d'un Etat fort et porteur d'initiatives dans le domaine de l'aménagement du territoire, nous n'oublions pas pour autant le rôle irremplaçable des collectivités territoriales dans un processus de développement des régions françaises, de désenclavement et de revivification des zones rurales, d'aménagement des pôles urbains et de lutte efficace contre la ségrégation urbaine que subissent certaines de nos banlieues.

Ces initiatives, un Etat responsable et conscient de son rôle doit les encourager et les aider à se réaliser sans *a priori* idéologique et sans contrainte.

C'est ce que vous nous proposez, monsieur le ministre, avec ce projet qui contribuera à simplifier, clarifier et améliorer les dotations versées par l'Etat aux acteurs de la démocratie locale et de la citoyenneté au quotidien, les collectivités locales.

C'est pourquoi, certain que vous saurez apporter aux légitimes inquiétudes qui se sont exprimées les réponses attendues par ceux qui ont foi en l'action du Gouvernement, le groupe RPR votera votre projet de loi portant réforme de la DGF. (*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. Pour le groupe communiste, la parole est à M. Jean Tardito.

M. Jean Tardito. Monsieur le président, monsieur le ministre, le débat qui nous occupe renvoie à une préoccupation ancienne. La plupart d'entre nous, en effet, sont des élus locaux, notamment des maires, confrontés depuis des années à la complexité croissante et à l'évolution

imprévisible, et souvent négative, des mécanismes qui régissent la dotation globale de fonctionnement, l'une des principales ressources des collectivités territoriales.

Une réforme était-elle nécessaire ? J'en conviens volontiers. L'ennui, c'est que le débat de fond, étroitement lié à la décentralisation, dix ans après la mise en œuvre de celle-ci, vous avez en fait choisi, monsieur le ministre, de l'évacuer !

Sous l'emprise des circonstances et de la brutale aggravation de la crise économique dont le Gouvernement porte en partie la responsabilité, vous avez choisi de faire ce que vous jugez le plus pressé : associer, j'allais dire impliquer de force, les collectivités locales aux sacrifices que vous entendez imposer au pays.

A la poursuite de l'œuvre décentralisatrice, à une vraie politique d'aménagement du territoire, vous préférez un débat strictement comptable sur les transferts de ressources à l'intérieur d'un cadre corseté. Parce que le divorce est trop grand entre, d'un côté, les ambitions affichées et, de l'autre, la faiblesse des moyens, vous avez délibérément évité que l'examen des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales coïncide avec la réflexion sur l'aménagement du territoire, à laquelle M. le ministre de l'intérieur - et vous-même récemment à Marseille - appelle, dans son tour de France médiatisé, l'ensemble des élus locaux, à juste titre d'ailleurs. Vous persistez ainsi dans la même erreur que vos prédécesseurs.

Je vous reconnais au moins le mérite d'énoncer clairement vos objectifs dans l'exposé des motifs de la loi : « La nécessité est liée à la situation économique de notre pays, confronté à une grave crise de l'emploi et à la faiblesse, provisoire » - c'est vous qui l'affirmez - « mais toujours préoccupante de la croissance, qui oblige à modérer la progression des dépenses publiques en vue de résorber les déficits. »

La conclusion est évidente à vos yeux : « Les collectivités locales doivent participer à cet effort ».

C'est dire que l'on ne peut isoler la réforme de la dotation globale de fonctionnement de l'évolution que vous nous proposez dans le cadre de la loi de finances pour l'ensemble des concours aux collectivités locales.

Si le débat budgétaire a heureusement permis le report partiel, très partiel, de certaines dispositions envisagées par le Gouvernement, leur simple énoncé donne la mesure de l'agression décrite de nombreuses fois sur tous les bancs de cette assemblée : réduction du remboursement de la TVA sur les investissements ; non-respect de l'engagement de l'Etat sur les compensations fiscales au titre de la taxe professionnelle ; gel de la dotation globale de fonctionnement pour 1994 ; suppression de l'indexation de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs ; maintien du prélèvement exceptionnel au titre des frais d'assiette ; baisse de 6,6 p. 100 de l'indexation de la compensation de taxe professionnelle.

Au total, après les reculs imposés par la représentation nationale au cours du débat budgétaire, ce sont plus de 5 milliards qui vont être ainsi brutalement détournés, dès 1994, de leur destination légitime : le développement local.

Autant de mesures négatives au moment même où les statistiques viennent dramatiquement souligner la constante dégradation de la situation de l'emploi et, chacun le sent bien, la progression constante du niveau de la demande sociale, de plus en plus pressante, à laquelle les élus, tous les élus, vont avoir à répondre sur le terrain.

Une demande sociale plus forte et une capacité de réponse réduite, c'est à cela que les mesures gouvernementales condamnent les collectivités. L'effondrement des

ressources directes des communes, au travers de la brutale diminution des bases de la taxe professionnelle, va ainsi se conjuguer aux réductions drastiques que vous entendez leur imposer.

A ce titre, votre projet de loi est traversé de bout en bout par cette recherche d'un désengagement de l'Etat au moment où M. le Premier ministre réaffirme ici-même la nécessité de son intervention pour dépasser les disparités et les inégalités réelles entre régions, entre départements et entre communes.

M. Bonrepaux disait hier soir qu'il voyait là une sorte de mystification !

Le désengagement est parfaitement illustré par l'artifice qui conduit à geler en 1994 les attributions de la DGF aux communes au niveau de 1993, afin de permettre le financement de politiques nouvelles dont la charge aurait dû incomber à l'Etat.

Pourtant, s'il est juste et nécessaire d'accorder des crédits importants aux groupements à fiscalité propre, aux communes urbaines en difficulté et aux communes de l'espace rural, cette solidarité ne saurait se réduire à la seule participation des communes, puisée sur la masse de la DGF, elle-même en stagnation.

Sous prétexte d'une illusoire solidarité, c'est pourtant, hélas ! très précisément ce que propose votre projet, en privant l'ensemble des communes de 1,6 milliard de recettes pour abonder, à hauteur de 1 milliard, la dotation de solidarité rurale, de 500 millions les groupements et de 100 millions le financement des communes en difficulté.

Déshabiller Pierre, en loques, pour habiller Paul, qui n'est pas mieux habillé, est un piètre calcul, monsieur le ministre. Car en refusant de prélever sur le budget de l'Etat les moyens nécessaires à l'engagement de mesures qui ne le sont pas moins, vous interdisez aux collectivités locales d'apporter leur contribution au redémarrage indispensable de l'économie nationale.

Le chiffre est connu : ces collectivités réalisent 75 p. 100 des équipements civils publics et 40 p. 100 du chiffre d'affaires du secteur des travaux publics, qui est plongé dans un véritable marasme.

Je le dis sans esprit polémique, mais avec gravité : en contribuant à paupériser les collectivités territoriales, qui assument de nombreuses et difficiles compétences, vous enclenchez un processus dont vous feignez de ne pas mesurer les conséquences, que plusieurs de nos collègues ont pourtant décrites.

Chacun s'accorde à reconnaître que la réduction des investissements, les hausses prévisibles des impôts locaux, déjà situés à des niveaux insupportables, le renchérissement, voire la disparition d'un certain nombre de services, constitueront un handicap quasi insurmontable pour la nécessaire reprise économique et ne manqueront pas d'accentuer brutalement les risques de déchirure sociale.

Nous sommes tous attentifs à la situation sur le terrain et vous l'êtes certainement vous aussi, monsieur le ministre.

A ce propos, le Gouvernement fait grand bruit autour de la réduction de 19 milliards de l'impôt sur le revenu. Dans le meilleur des cas, cette mesure concernerait 12 millions de foyers fiscaux. Non négligeable, ce nombre doit pourtant être comparé aux 26 millions de contribuables qui, quel que soit le niveau de leurs revenus, auront à payer les hausses attendues de la taxe d'habitation.

C'est d'autant plus difficilement admissible que d'autres choix existent et qu'il est possible de contribuer à faire des collectivités locales un élément dynamique du redressement national et, surtout, de la cohésion sociale.

Sans présenter des recettes miracles, il aurait suffi, monsieur le ministre, mais vous ne l'avez pas fait, de rendre aux collectivités locales ce qui leur appartient. A titre d'exemple, vous auriez pu restituer aux dotations des collectivités le produit de l'assujettissement de France Télécom et de La Poste aux impôts locaux dans les conditions de droit commun. On estime que le supplément aurait été de 4,8 milliards de francs.

Vous auriez pu également affecter le produit de la majoration exceptionnelle des frais d'assiette des impôts locaux pour financer les travaux de la révision des valeurs cadastrales, révision achevée depuis 1992 ! Le supplément se serait élevé à 1 milliard de francs.

Je rappelle que l'amendement déposé à ce titre souligne que ce prélèvement supplémentaire sur les contribuables doit avoir un caractère exceptionnel et non pas devenir, comme c'est le cas aujourd'hui, une super-vignette.

Vous auriez pu respecter la parole de l'Etat sur le maintien de la compensation versée au titre des abattements de taxe professionnelle. Cela aurait fait 2,6 milliards de francs en plus.

M. Michel Bouvard. C'est vrai !

M. Jean Tardito. Si vous ne reveniez sur votre décision, il appartiendrait une fois de plus aux collectivités locales de financer sur leurs ressources des allègements fiscaux décidés, en dehors d'elles, par l'Etat.

M. Michel Bouvard. Eh oui !

M. Jean Tardito. Belle autonomie !

Vous auriez pu, dans le même esprit, annuler l'indexation des compensations dues aux collectivités puisque, une fois encore, c'est votre décision qui les prive d'un produit qui leur appartient en propre. Le montant estimé atteint le milliard de francs.

A elles seules, ces quatre mesures de simple équité auraient libéré 9,4 milliards de francs, autorisé une croissance de la DGF et permis aux collectivités de prendre toute leur place dans l'action pour l'emploi et le maintien d'un cadre de vie respectueux des hommes, à la ville comme à la campagne.

Leur mise en œuvre ménagerait, au-delà de ce projet de loi - texte, reconnaissons-le, de pure circonstance -, le temps indispensable au débat que j'ai évoqué au début de mon intervention et qui reste à instaurer sur les conditions et les moyens d'un véritable aménagement du territoire.

Leur mise en œuvre permettrait dans le même mouvement de mettre à plat, comme le commande l'urgence, l'ensemble des relations entre l'Etat et les collectivités locales s'agissant des transferts de charges, pour donner enfin à la décentralisation sa pleine efficacité.

Elle autoriserait la profonde modernisation d'une fiscalité qui, chacun le reconnaît, ne répond plus aujourd'hui aux exigences de la gestion publique et du développement local. Qui peut douter de l'urgence qu'il y a à substituer à une fiscalité qui frappe l'emploi et l'investissement une fiscalité nouvelle qui soit incitative pour ces deux moteurs de l'économie ?

Je n'ai guère d'illusion, monsieur le ministre, sur le sort que vous réserverez aux propositions du groupe communiste, que je représente ici, même si je sais qu'elles sont en grande partie partagées par nombre de collègues sur divers bancs de l'hémicycle. Mais permettez que je

garde un mince espoir, car mon optimisme naturel me conduit même à attendre, de votre part, une écoute particulière concernant des propositions aisément modifiables.

Je veux parler de l'intérêt que présente, puisque réforme de la DGF il y aura, l'avancement d'un an, à l'article 6, de l'application du mécanisme d'évolution prévu en 1995 pour la dotation forfaitaire des communes.

Il conviendrait, à l'article 11, d'élargir la définition du logement social aux résidences universitaires, aux foyers de jeunes travailleurs et aux maisons de retraite à caractère social.

Lors de la discussion au Sénat, M. le ministre s'était engagé, en réponse à nos collègues André Diligent et Robert Vizet, à faire connaître les résultats de la mission d'inspection mandatée à cette fin. Nous serions heureux de connaître ses conclusions.

Toujours à l'article 11 et dans le même esprit, nous vous suggérons de prendre en compte le nombre de chômeurs, de RMIstes et le revenu moyen par habitant dans les conditions d'éligibilité à la DSU.

Je veux également parler de l'intérêt que présente le maintien du taux d'évolution de la garantie minimum de la dotation forfaitaire à 55 p. 100 au lieu de 50 p. 100, comme il est prévu à l'article 6 de votre projet. Sans parler des dotations rurales qui font débat et qui suscitent colère à juste titre.

S'agissant plus particulièrement des communes des départements d'outre-mer, vous aviez pris au mois d'octobre dernier, devant les sénateurs et en réponse à notre collègue Henri Bangou, l'engagement d'étudier la base d'évaluation de la DGF dès 1994 pour les communes concernées. Qu'en est-il à ce jour ?

Je vous rappelle que notre collègue avait exprimé le souhait que les règles particulières de répartition du concours institué par l'article L. 234-14 soient désormais établies par la loi et non plus par voie réglementaire. Cette répartition ne serait-elle pas en fait du ressort du comité des finances locales ?

De la même manière, il exprimait, et notre collègue Ernest Montoussamy ne le rappelait il y a quelques instants au téléphone, le souhait que les notifications de la DGF et les versements par douzième soient effectués dès 1994, comme pour les collectivités de la métropole, et non plus très tardivement en fin d'année, comme cela a encore été le cas en 1993.

Je souscris bien évidemment à ces propositions et je serais heureux que vous confirmiez leur mise en œuvre.

En conclusion, monsieur le ministre, des réponses favorables aux propositions simples que je viens d'énoncer permettraient d'améliorer pour les communes et leurs habitants le texte de fausse solidarité qui nous est proposé.

Pour autant, ces améliorations indispensables ne sauraient à elles seules inverser la logique négative que j'ai décrite et qui, malheureusement, participe de la tentative d'adaptation des collectivités locales aux choix budgétaires du Gouvernement. Des choix que nous contestons parce qu'ils s'inscrivent eux-mêmes dans la perspective d'adapter les concours de l'Etat à la situation économique prévalant pour la réalisation de l'Union économique et monétaire. A ce titre - et c'est inacceptable, convenons-en - ils contredisent les intérêts fondamentaux de notre pays. Nous ne pouvons donc les cautionner ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Louis Idiart, pour le groupe socialiste.

M. Jean-Louis Idiart. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans un monde, une Europe et une France en crise, la solidarité entre les différentes institutions du pays - Etat, conseils régionaux, conseils généraux, communes et groupements de communes - doit être plus forte pour permettre la relance de l'économie et, dans le même temps que soit apporté un soin plus particulier aux territoires et populations subissant les conséquences les plus douloureuses de cette crise.

Chacun sait le rôle déterminant joué par les collectivités territoriales dans le soutien à l'économie, dans le soutien à l'emploi et dans l'action sociale afin de garantir la cohésion sociale et l'harmonie du territoire.

Chacun sait que notre démocratie se consolide par les liens particuliers tissés entre la population et les gouvernants, par l'intermédiaire et la contribution forte des collectivités territoriales.

Les lois de décentralisation ont eu pour but essentiel de rapprocher le lieu décisionnel du citoyen. Le législateur a eu ensuite pour orientation d'avancer dans l'organisation des moyens à donner à ces collectivités. Ainsi furent créées la dotation de solidarité rurale, par la loi du 6 février 1992, et la dotation de solidarité urbaine. Autant de messages en direction de deux types de territoires particulièrement sensibles à l'évolution difficile de notre société : l'un vivant une hémorragie de population, l'autre une trop grande augmentation, d'où, dans les deux cas, des difficultés financières d'adaptation.

Au moment où l'on nous annonce la confirmation, et même l'aggravation du taux de chômage après les mesures votées qui, paraît-il, allaient nous permettre de voir ce que nous allions voir, mais qui ne font pas preuve d'une grande efficacité, vous nous annoncez que, pour la première fois depuis le vote des lois de décentralisation, les dotations de l'Etat évolueront moins vite que l'inflation.

De plus, vous préservez la situation financière privilégiée de communes comme Paris ou de départements comme les Hauts-de-Seine.

De nombreuses associations d'élus se sont émues de cette situation. Nous avons même assisté à des prises de position particulièrement originales. Au conseil général de Haute-Garonne, nous sommes huit députés, un socialiste et sept députés de droite. Les députés de droite ont déposé une motion appelant la majorité socialiste du conseil de les soutenir dans leur démarche au Parlement.

M. Augustin Bonrepaux. Ils en ont besoin ! Quelle démagogie !

M. Jean-Louis Idiart. Permettez-moi de lire un extrait du document qu'ils ont rédigé : « Le projet du Gouvernement prévoit de réduire très fortement les ressources des collectivités locales et territoriales en provenance de l'Etat. Les élus du conseil général de Haute-Garonne s'associent pleinement aux protestations émises par l'ensemble des associations d'élus... Les nombreuses dispositions qu'il - le projet - « contient déséquilibrent en effet fortement les budgets de toutes ces collectivités, en premier lieu desquelles les communes. Diminuer brutalement leurs ressources aujourd'hui les exposerait à la fois à une situation à la fois inéquitable et insupportable... »

« Les conseillers généraux de Haute-Garonne ne peuvent donc accepter cette nouvelle ponction financière qui conduirait les collectivités à un choix insupportable, conduisant soit à augmenter la pression fiscale ou à remettre en cause leurs investissements. Ils demandent solennellement au Gouvernement que les mesures du

budget concernant les collectivités locales et territoriales soient profondément modifiées et apportent leur soutien total aux parlementaires du département... »

M. Augustin Bonrepaux. Ils ne sont pas là aujourd'hui !

M. Jean-Louis Idiart. « ... pour engager toutes les actions nécessaires en ce sens. »

Je n'ai pas voté ce texte, mais je me sens aujourd'hui porté par cette mission.

M. Augustin Bonrepaux. Vous êtes le seul !

M. Jean-Louis Idiart. Mes sept collègues de la majorité nationale sont absents de l'hémicycle cet après-midi car le moment est venu de protester.

Il est difficile d'assurer sa responsabilité d'élu majoritaire dans sa circonscription et, ça l'est peut-être encore plus devant ses amis à l'Assemblée nationale.

M. Yves Fréville. Pas du tout !

M. Jean-Louis Idiart. La réalité est là !

M. Xavier de Roux. Nous avons la conscience tranquille !

M. Jean-Louis Idiart. Vos sept collègues haut-garonnais ne semblent pas aussi tranquilles !

M. Xavier de Roux. Dans leur texte, ils ne visaient pas la DGF, mais autre chose et vous le savez bien !

M. Jean-Louis Idiart. Je vous le communiquerai. Je l'ai d'ailleurs sous les yeux. En tout cas, en ce qui nous concerne, nous ne l'avons pas voté !

M. le président. N'interrompez pas l'orateur, mes chers collègues ! Veuillez poursuivre, monsieur Idiart.

M. Jean-Louis Idiart. A la lumière des débats d'hier soir, des rapports qui ont été successivement entendus et des interventions de mes collègues Bernard Derosier et Augustin Bonrepaux, vous avez compris, monsieur le ministre, que l'inquiétude est grande sur l'ensemble des bancs de cette assemblée. De cette inquiétude, exprimée avec le sens des responsabilités, l'opinion publique mériterait d'être pleinement informée, ce qui témoignerait du sérieux avec lequel les députés, toutes tendances confondues, abordent la discussion de cette réforme qui concerne l'avenir du territoire, dont on débat partout en France. En effet, des décisions d'aujourd'hui dépend l'organisation de notre pays demain. Rater la réforme de la DGF serait hypothéquer toute réforme de l'aménagement du territoire.

Monsieur le ministre, il est essentiel de rééquilibrer les dotations attribuées par habitant entre les zones riches et les zones pauvres ; d'introduire la notion d'espace et de territoire dans le calcul de ces dotations ; de conforter l'intercommunalité ; de distinguer clairement et de maintenir les dotations au tourisme, plutôt que de les fondre dans un magma. Ne pas les distinguer revient à les condamner à diminuer, voire à disparaître.

L'aménagement du territoire ne peut avoir quelques chances de réussite que si l'on accepte l'extrême diversité de notre territoire, laquelle devrait être mieux prise en compte dans le projet de loi.

L'espace rural est la chance de demain pour notre pays. Mais vous n'en tenez pas suffisamment compte. Les sommes consacrées à l'aménagement rural restent dérisoires : 1,2 milliard pour la DSR, 560 millions pour la DDR contre plus de 80 milliards pour la DGF des communes.

Voilà pourquoi nous avons un devoir de solidarité en faveur des communes les plus déshéritées. Nous avons aussi la responsabilité de les inciter à s'organiser entre

elles. Votre texte ne traduit pas avec suffisamment de clarté le sens de vos propos. Nous sommes inquiets de la trop grande imprécision concernant la part réservée, dans les dotations, à l'intercommunalité. Comment, par exemple, ne pas s'émuvoir de la disparition de toutes dotations touristiques pour les groupements de communes non dotées d'une fiscalité propre ?

M. Michel Bouvard. En effet !

M. Jean-Louis Idiart. Comment rester insensibles devant la disparition de toute progression des dotations, alors que le nombre des communes et des groupements ne cesse, lui, d'augmenter ?

Votre texte, monsieur le ministre, manque de souffle et d'audace. Il ne pose pas les véritables enjeux. Surtout, il est d'ores et déjà hypothéqué par la loi de finances pour 1994.

C'est une grande déception pour l'ensemble des acteurs du territoire, puisqu'ils savent déjà qu'en 1994 ils seront condamnés, comme le disaient nos collègues haut-garonnais, à la réduction de l'investissement et à l'augmentation des impôts locaux du fait des désengagements de l'Etat.

Vous ne mobiliserez pas les acteurs territoriaux avec de pareilles décisions. En conséquence, nous ne pourrons, en son état actuel, voter le projet de loi. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Hervé Mariton.

M. Hervé Mariton. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, M. Idiart n'a au fond pas tout à fait tort : le débat sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement est difficile, d'abord parce qu'il est quelque peu obscurci par les critiques et même les polémiques de ces dernières semaines qu'a suscitées l'examen des mesures concernant les finances locales prévues dans le projet de loi de finances pour 1994. Certaines de ces mesures ont provoqué, à juste titre, des réactions vives de certaines collectivités locales.

Ainsi que notre collègue socialiste l'a reconnu, probablement avec un peu de malice et assurément avec beaucoup d'excès, les critiques à l'encontre de certaines dispositions budgétaires se trouvent, dans l'esprit des élus locaux, un peu mêlées à celles que d'autres, à tort, adressent à la réforme de la dotation globale de fonctionnement. Pour ma part, je ne suis pas sûr que les impératifs du calendrier imposaient de rapprocher les deux débats.

Le présent débat est difficile, parce que le dispositif, que vous proposez avec raison, monsieur le ministre, de réformer, est complexe, stratifié et contradictoire. A mesure que l'on accumule de tels défauts, il est bien clair que, si l'on veut réformer, il faut plus d'audace. Mais les pesanteurs, les avantages acquis, les situations particulières progressivement reconnues au fil de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement, sont bien sûr encore beaucoup plus complexes à réformer.

La réforme étant difficile, elle exige d'autant plus d'audace. Et quitte à céder à la provocation, je vous dirai, monsieur le ministre, que vous n'en montrez peut-être pas assez. Certes, il s'agit d'une réforme intermédiaire et transitoire, d'un premier pas utile. Mais est-il sûr qu'il faille réformer la DGF ? Ne vaudrait-il pas mieux carrément la supprimer ? J'en suis pour ma part convaincu.

Techniquement, la dotation globale de fonctionnement n'est pas une subvention. C'est la contrepartie de ressources disparues au fil du temps. Mais c'est là une analyse historique qui n'a plus guère d'intérêt. Dans l'esprit

de ceux qui la reçoivent et, je le crains, dans l'esprit des autorités de l'Etat qui la délivrent, il s'agit d'une forme de subvention.

Nous voici au cœur de la contradiction qui est inhérente, en France, à la décentralisation. On voudrait que les collectivités locales, notamment les communes, assument toujours plus de responsabilités, mais on maintient un système où une trop grande part de leurs ressources provient non pas de l'impôt qu'elles consentent librement, mais des dotations que l'Etat leur accorde.

Il est clair que nous ne trancherons pas ce débat aujourd'hui, mais puisque le Gouvernement, dans sa sagesse, s'est attelé à la réforme de la fiscalité locale et de l'aménagement du territoire, autant poursuivre. Lors du débat budgétaire, M. Sarkozy s'est vu infliger de sévères critiques, auxquelles je m'étais associé, pour avoir initialement proposé de réduire de près de 5 milliards les concours de l'Etat aux collectivités locales. Chiche ! lui avais-je dit alors. Mais réduisez-les tout de suite de 250 milliards et construisez un système de ressources cohérent pour les collectivités locales.

Je souhaitais faire ce rappel car, au-delà du débat technique que nous devons avoir en commission et ici-même sur les dispositions qui nous sont soumises, il nous faut toujours conserver une vision à plus long terme.

Reste que votre projet, monsieur le ministre, a l'immense mérite de souligner la volonté du Gouvernement de conduire une véritable politique d'aménagement du territoire. De ce point de vue, on ne peut que vous soutenir et même vous demander d'accentuer votre effort.

Il est bon que ce texte reconnaisse la vocation des bourgs-centres, et consacre la place qu'ils occupent dans le tissu économique et social de notre pays et pour l'aménagement du territoire.

Il est bien aussi, et je pense naturellement à la dotation de solidarité rurale, de proposer des idées neuves sur la péréquation. Mais sans doute cette approche est-elle encore insuffisante et je partage largement l'analyse de l'Association des élus de la montagne à ce sujet.

M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis. Merci !

M. Hervé Mariton. Bien sûr, la DSR reconnaît la spécificité des communes de montagne en retenant des critères qui leur sont spécifiques, par exemple le doublement de la longueur des voiries. Mais ce n'est pas suffisant. Il faut aller plus loin en acceptant, comme le proposent divers amendements, de retenir aussi le critère de la superficie des communes.

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

M. Hervé Mariton. Il est clair que c'est un des meilleurs critères, un des plus simples, un des plus objectifs, pour prendre en compte à la fois les contraintes budgétaires auxquelles les communes sont soumises et, souvent, leur manque de ressources, c'est-à-dire pour établir solidement une politique de péréquation.

M. Xavier de Roux et M. Michel Bouvard. Très bien !

M. Hervé Mariton. Car la péréquation est nécessaire et si, un jour, la DGF devait être supprimée, il faudrait bien sûr la poursuivre. Ne mélangeons pas, en effet, ce qui assure le quotidien des communes et ce qui permet un partage des ressources en vue de l'aménagement harmonieux du territoire.

L'aménagement du territoire doit être une politique à la fois volontaire et objective. Or je ne suis pas sûr que la DGF soit le meilleur outil pour mener une politique volontariste, en tout cas trop volontariste. Il s'agit plutôt d'un instrument de péréquation dont la fonction consiste

à compenser les handicaps de certaines communes. Mais n'essayons pas de nous en servir pour accélérer fortement le mouvement de l'intercommunalité.

Je considère comme vous, monsieur le ministre, qu'il faut raison garder en la matière. L'intercommunalité s'applique dans des conditions trop différentes sur le territoire, son rythme est trop inégal pour qu'une dotation nationale comme la DGF et ses différentes composantes soit le principal outil d'encouragement à son extension. Nous avons vu en commission et nous verrons dans les heures qui viennent que, si nos collègues sont tous également attachés à l'aménagement du territoire, à la péréquation et à la compensation des handicaps, leurs positions diffèrent, en revanche, sur l'intercommunalité.

La situation sur le terrain, qu'il s'agisse de la vie des structures, de leur efficacité ou des motivations des élus, est extraordinairement contrastée. S'il est évidemment souhaitable d'encourager l'intercommunalité, il ne convient donc pas de trop déséquilibrer la gestion de la dotation globale de fonctionnement pour pousser le rythme au-delà de ce que souhaitent les acteurs du terrain. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Dans ce domaine, le Gouvernement souhaite respecter la volonté communale, et la position qu'il a prise traduit un équilibre très raisonnable. Vous aurez donc compris, monsieur le ministre, que cette intervention n'avait d'autre objet, dans un esprit qui se voulait stimulant, que d'apporter notre soutien à votre réforme. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Emile Zuccarelli.

M. Emile Zuccarelli. Monsieur le ministre, le projet de loi que vous nous soumettez tend à réformer ce qui constitue la ressource essentielle des collectivités dont nous avons la charge.

Dans sa déclaration de politique générale du 8 avril dernier, M. le Premier ministre a affirmé qu'il revenait à l'Etat d'assumer son rôle d'organisateur de la solidarité nationale et de répartiteur des moyens financiers. On ne peut que se féliciter de telles intentions. Mais, dans cet esprit, quelles seront les conséquences concrètes de votre texte ?

Je crains fort que, dans la réalité de la gestion des collectivités, en particulier des communes, réalité que nul ne peut ignorer, bon nombre de mes collègues maires et moi-même ne soyons déçus.

Je souhaite vous livrer, au-delà des problèmes techniques, les quelques réflexions que m'a inspirées la lecture de votre texte.

Premièrement, vous nous proposez une garantie de base sous la forme d'une dotation forfaitaire assurant le maintien en francs courants des sommes perçues en 1993. Nous ne pouvons nous contenter de cette seule garantie. Les besoins de nos collectivités, en 1994, ne seront malheureusement pas égaux à ceux auxquels nous aurons eu à faire face cette année. Or, nul ne peut le contester, vous vous préparez à réduire nos dotations face à des besoins croissants. Tout à l'heure, notre collègue Tardito s'est livré à un rappel éloquent et quelque peu angoissant de toutes les réductions de ressources que subiront les communes en 1994 et en 1995.

Deuxièmement, les modalités complexes du calcul de la dotation d'aménagement, l'autre composante de la DGF, et la suppression de l'indexation sur la croissance

économique me poussent à m'interroger sur les marges de manœuvre que nous pourrions conserver en tant que gestionnaires des comptes municipaux. On dit que gouverner c'est prévoir. Mais vos propositions de modification de la DGF ne nous permettront pas de voir au-delà de 1995. Comment, dès lors, pourrions-nous planifier nos actions ? L'absence de corrélation entre la croissance économique et les variations de la DGF nous poussera à réagir au coup par coup, en privilégiant les problèmes les plus urgents. En aucun cas, nous ne pourrions établir de programmes d'aménagement à moyen terme, face à l'inconnue que représentera l'évolution ou, hélas ! la régression de nos ressources.

Troisièmement, comme je l'ai signalé lors de la discussion de la loi de finances, et en particulier de son article 20, le Gouvernement a engagé une politique dite de relance, en accordant un certain nombre d'avantages aux entreprises, ce qui n'est pas mauvais en soi. Mais parallèlement, et de manière paradoxale, il restreint les moyens des collectivités locales qui, du point de vue économique, fonctionnent comme des entreprises, à une différence près, avantageuse en l'occurrence, qu'elles injectent immédiatement dans le tissu économique local toute ressource supplémentaire qui leur est affectée, alors qu'une entreprise peut choisir de reconstituer sa trésorerie, voire de délocaliser certaines activités. Qu'il s'agisse de la création d'emplois de proximité ou de toute autre forme d'impulsion économique, les collectivités locales constituent le meilleur gisement possible car elles ne thésaurisent pas. En réduisant leurs ressources, songeriez-vous à les obliger d'accroître leur taux d'endettement ?

Quatrièmement, et c'est une source de besoins financiers supplémentaires, indépendamment de toute évolution législative, les communes, en particulier les villes, voient s'accroître progressivement, presque subrepticement, leurs responsabilités dans les domaines de l'action sociale et du développement économique. Il suffit, pour s'en convaincre, d'observer les efforts qu'elles doivent déployer dans le traitement direct des misères engendrées par la crise, en particulier pour la réinsertion des chômeurs. De la même manière, du point de vue économique, c'est sur elles que l'on compte le plus pour prendre des initiatives de développement dont le retour sous forme de contributions fiscales est aléatoire, lent et le plus souvent fortement différé.

Cinquième sujet d'inquiétude : à cette nouvelle DGF sera intégrée la dotation d'aménagement, dont les modalités de calcul prendraient en compte de multiples paramètres. Quelques précisions complémentaires sur vos intentions en ce domaine permettraient peut-être d'apporter les premières réponses à nos multiples interrogations.

Certes, dans la mesure où vous annoncez qu'ils répondront à une volonté de péréquation et de solidarité, les critères retenus pour la détermination de cette dotation paraissent, qualitativement, obéir à une certaine sagesse mais, sur le plan quantitatif, nous ne pouvons nous contenter du peu d'informations dont nous disposons. Pour l'instant, le Gouvernement semble vouloir donner un bien grande part à la voie réglementaire. Combien de modes de calcul seront fixés par décret pris en Conseil d'Etat, c'est-à-dire sans contrôle du Parlement ! Et nous ne connaissons qu'au dernier moment le sort réservé aux communes. Je vous avoue éprouver une grande perplexité et même une certaine angoisse quand je constate que, parmi les simulations qui circulent ici et là, certaines aboutissent à ce résultat curieux que les communes

voyant leurs ressources augmenter en 1994 et 1995 ne seraient pas plus d'une trentaine, parmi lesquelles Paris et Neuilly !

Après ces quelques observations sur la DGF, je souhaite évoquer très concrètement le cas des villes moyennes de 20 000 à 60 000 habitants.

La majeure partie d'entre elles font face à de nombreux problèmes sociaux, doivent entreprendre la réhabilitation de certains quartiers, et pas uniquement dans la périphérie des grandes métropoles. Le développement social des quartiers pour une ville de province comme la mienne est une réalité. Nous devons gérer au quotidien les conflits dans les cités, endiguer la violence, faire face aux difficultés scolaires et, dans le même temps, innover, anticiper ces problèmes et les gérer en amont.

Par ailleurs, aucune ville de cette dimension ne peut aujourd'hui se dispenser de pôles technologiques ou universitaires. C'est un investissement indispensable pour notre jeunesse. Tous les jeunes ne peuvent aller suivre leurs études supérieures à Paris ou dans les chefs-lieux régionaux. Nous devons leur offrir la possibilité de le faire dans la ville où ils sont nés. Nous devons également faire venir des entreprises artisanales ou industrielles qui soient capables de les employer dès leur entrée dans la vie active. Le tissu social de notre pays ne survivra, monsieur le ministre, que si vous nous donnez les moyens de former et de faire travailler la France de demain.

Les villes moyennes ne peuvent prétendre relever tous ces défis si l'Etat se désengage. Vous savez que nous ne disposons pas des ressources fiscales suffisantes, et pourtant le texte qui nous est proposé nous fait craindre des difficultés futures encore plus lourdes à supporter.

Or les villes moyennes représentent un élément structurant de l'aménagement du territoire pour les années futures. Les grandes villes que sont Lyon, Marseille, Nice ou Toulouse ne pourront seules assumer le rééquilibrage avec Paris. De plus, entre ces grandes villes et les communes rurales, qui suscitent l'intérêt légitime de ceux qui craignent la désertification du territoire, les villes moyennes sont un échelon incontournable.

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

M. Emile Zuccarelli. Elles doivent donc avoir toute leur place dans la politique d'aménagement du territoire, du seul fait de ce qu'il leur est demandé d'assumer.

Monsieur le ministre, les propositions qui nous sont faites à ce stade du débat recèlent encore trop d'insuffisances et d'obscurités pour que je puisse considérer que les collectivités locales, et surtout les communes, auront les moyens de réussir le défi du troisième millénaire. C'est pourtant un défi qu'il serait impardonnable de manquer. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe socialiste.*)

M. Kamilo Gata. Très bien !

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

M. Michel Hunault. Monsieur le ministre, les orateurs qui se sont exprimés avant moi à cette tribune ont tous reconnu le caractère urgent de la réforme d'ensemble de la DGF que le Gouvernement a le courage de présenter.

En effet, si la dotation globale de fonctionnement est devenue au fil des années le concours le plus important de l'Etat aux collectivités locales, elle ne remplit plus les objectifs de solidarité qui lui étaient assignés à l'origine. Bien que son montant atteigne près de 100 milliards de francs, ses mécanismes, dont la complexité s'est accrue au cours des années, ne lui permettent plus d'assurer la fonction de péréquation qui avait justifié sa création.

Cette réforme s'avère indispensable également pour répondre de façon concrète aux objectifs de l'aménagement du territoire. C'est un thème qui vous est cher puisque, aux côtés du Premier ministre et de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, vous parcourez le pays depuis plusieurs semaines, pour animer le grand débat qui donnera lieu, au printemps, à une grande loi d'orientation.

J'emploierai les brefs instants qui me sont impartis à mettre l'accent sur la volonté du Gouvernement d'assurer à la fois la stabilité des ressources des communes, dans un souci de réalisme et de cohérence, et la solidarité entre les communes, grâce à la création d'une dotation de solidarité rurale et à l'augmentation substantielle de la dotation de solidarité urbaine.

La principale innovation de ce projet de loi est certainement l'institution de la dotation d'aménagement, dont l'objet est de renforcer la solidarité en faveur des communes les plus fragiles et qui englobe la dotation de solidarité des groupements de communes, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

Je suis convaincu que la dotation de solidarité des groupements de communes jouera pleinement son rôle pour maintenir l'effort déjà consenti en faveur de la coopération intercommunale. Elle ira en priorité, et c'est un point très important, aux groupements de communes poursuivant de véritables projets intercommunaux. Encore faut-il, comme l'a très justement observé mon ami Patrick Ollier, que l'intercommunalité soit librement consentie, qu'elle s'articule autour de vrais projets économiques et qu'elle ne soit pas seulement inspirée par le souci de recevoir des dotations d'Etat. En une seule année, en effet, de 1992 à 1993, le besoin de financement des groupements de communes a progressé de 20 p. 100.

Votre projet, monsieur le ministre, a le mérite de donner plus de souplesse à la DGF des groupements puisqu'il permet de moduler le montant de la dotation des districts et des communautés de communes en fonction du coefficient d'intégration fiscale moyen de ces catégories de groupements, en le fixant à l'intérieur des marges moyennes de fluctuation par rapport aux attributions des années précédentes. C'est un point positif de votre projet de loi.

La dotation de solidarité urbaine augmentera de façon sensible en 1994. Il me semble, là aussi, que la modification des règles d'éligibilité de la dotation de solidarité urbaine pour les communes de plus de 10 000 habitants permettra de mieux intégrer les critères de richesse et de charges sociales qui les caractérisent.

Enfin, je voudrais m'attarder sur la dotation de solidarité rurale, point novateur de cette réforme. La DSR s'élèvera à environ à 1 milliard de francs en 1994 et sera servie, c'est sa spécificité, aux bourgs-centres et à l'ensemble des communes rurales.

A ce propos, permettez-moi de faire allusion à la proposition de loi qui a été cosignée par près de soixante-dix parlementaires de la majorité et qui vise à faire dépendre le versement de cette dotation du degré d'intercommunalité. Je vais y revenir dans quelques instants.

La première fraction de la dotation de solidarité rurale sera d'abord versée aux bourgs-centres. L'effort en faveur du monde rural doit en effet s'appuyer sur un certain nombre de pôles qui jouent un rôle structurant - mon prédécesseur à cette tribune l'a fort bien rappelé - par la qualité et le nombre d'équipements et de services qu'ils

regroupent, et par la capacité d'attraction qui en résulte. Il n'est pas concevable qu'ils soient les seuls à en subir le coût.

Le choix des centres ruraux résulte de la combinaison d'un critère administratif éprouvé, celui des chefs-lieux de cantons et d'un critère démographique, celui des communes regroupant au moins 15 p. 100 de la population cantonale. Ce dispositif se substituera à la deuxième part de la dotation de développement rural.

Sans vouloir faire offense au Gouvernement, je regrette cependant quelque peu, monsieur le ministre, que la fraction bourgs-centres de la DSR soit limitée pour cette année à 400 millions. En effet, au printemps dernier, Patrick Ollier et moi-même avons exprimé le souhait que le montant de cette dotation soit d'un milliard de francs pour l'année 1993. L'ancien gouvernement s'était engagé sur ces chiffres. J'aurais souhaité que, en dépit des contraintes budgétaires que nous impose notre situation économique, cet objectif soit maintenu pour 1993.

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

M. Michel Hunault. Cela aurait été bon pour la crédibilité du Gouvernement et aurait constitué un encouragement à l'intercommunalité.

M. Michel Rouvard. Très bien !

M. Michel Hunault. J'en viens maintenant à la péréquation au profit de l'ensemble des communes du monde rural. C'est là un point essentiel de notre débat. L'avenir des 36 000 communes de France est concerné et de nombreux maires sont très attentifs à la teneur de nos propos et à la façon dont se déroulent nos travaux.

L'effort en faveur des communes du monde rural s'effectuera au profit des communes de moins de 10 000 habitants, ce qui est très important. Cette deuxième fraction de la dotation de solidarité rurale sera répartie en fonction de données propres de ressources et de charges : la population, le potentiel fiscal, la longueur de la voirie, par exemple.

Cette fraction consacrée à la préréquation s'élèvera environ à 600 millions en 1994 et bénéficiera aux communes de moins de 3 500 habitants. Cela répond à la proposition même que j'avais formulée avec certains de mes collègues. Je n'y reviens pas. C'est en tout cas une disposition importante pour enrayer l'exode rural et donner de la crédibilité à l'intercommunalité.

Nous sommes là au cœur du problème, monsieur le ministre. En effet, si ces dotations ne servaient qu'à accroître les capacités de fonctionnement des communes, ce texte serait une formidable occasion manquée. Il appartient au législateur de préciser, puisque telle est bien aussi la volonté du Gouvernement, que ces dotations nouvelles doivent servir à financer l'intercommunalité et de véritables programmes économiques autour de pôles d'équilibres. Il est essentiel de le rappeler à l'occasion de nos travaux. Je ne doute pas de la volonté du Gouvernement d'encadrer, par des conditions très strictes, le versement de ces dotations nouvelles. (*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. Michel Grandpierre.

M. Michel Grandpierre. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la discussion sur la réforme de la DGF que nous présente le Gouvernement, nous donne l'occasion de poser à plat les questions des moyens financiers dont disposent les collectivités locales.

M. le Premier ministre, lors du congrès de l'Association des maires de France, a appelé « les communes à se mobiliser pour l'emploi ». Mais ces dernières n'ont pas attendu M. Balladur pour se mobiliser sur cette question !

Ainsi, dans ma ville, mon conseil municipal a favorisé les conditions pour accueillir les entreprises, a créé les infrastructures nécessaires, les zones d'activités, a participé financièrement à la construction des équipements - je pense notamment à Rouen Multimarchandises - a lutté aux côtés des salariés pour défendre les emplois menacés comme à la Chapelle-Darblay ou à la Sagem et actuellement à Isover Saint-Gobain où soixante-quatre emplois sont encore menacés.

Aujourd'hui, vous demandez tout simplement aux communes de faire plus en diminuant leurs moyens dans le cadre de ce que le Gouvernement appelle l'effort de maîtrise des dépenses publiques !

La loi de finances a d'ores et déjà opéré une ponction de près de 5 milliards de francs sur les communes. Pour 1994 et 1995, la progression de la DGF sera limitée à la simple hausse générale des prix.

Comment les collectivités locales pourraient-elles faire plus pour la lutte contre le chômage et les inégalités, plus pour le logement social avec moins de soutien financier ?

La politique du Gouvernement pourrait être facilement qualifiée de contradictoire ou frappée d'incohérence si elle ne s'inscrivait pas dans la logique du traité de Maastricht qui dit que les déficits publics devront être contenus dans la limite de 3 p. 100 du produit intérieur brut.

Toute la politique gouvernementale en direction des collectivités locales ne poursuit qu'un seul but : adapter les concours de l'Etat aux collectivités locales selon les critères prévalant pour la réalisation de l'Union économique et monétaire.

Quelle est, en réalité, le contenu du projet de loi qui nous est proposé aujourd'hui ? Il s'agit de dégager, à partir d'une dotation globale de fonctionnement en stagnation, les sommes nécessaires pour soutenir la dotation en faveur des groupements de communes, les communes rurales et, dans une moindre mesure, les communes urbaines en difficulté. Il faut donc que les collectivités resserrent leurs dépenses et fassent œuvre de solidarité entre elles pour combier les inégalités les plus flagrantes et pallier le désengagement de l'Etat.

Le message du Gouvernement en substance est celui-ci : nous avons demandé des efforts, des sacrifices aux Français, il n'y a pas de raison pour que les collectivités n'en fassent pas aussi. Comme si demander de nouveaux sacrifices aux collectivités ne revenait pas à en demander directement de nouveaux aux Français, soit par la baisse des services offerts, soit par la hausse des impôts locaux, soit par les deux cumulés.

Comme l'ont indiqué mes amis dans le débat budgétaire, après avoir ponctionné la consommation individuelle des familles par la baisse de leur pouvoir d'achat, le Gouvernement ponctionne leur consommation collective par l'étouffement des finances locales.

De l'entretien de la voirie au fonctionnement des établissements scolaires, des crèches aux activités culturelles, des espaces verts aux repas des personnes âgées, les collectivités assurent une infinité de services, offerts sans discrimination financière, créateurs d'emplois et de qualifications. En quoi la baisse de leurs ressources atténuerait-elle la crise ?

Notre collègue le sénateur de droite, M. Arthuis a déclaré que les restrictions annoncées dans le projet de loi de finances entraîneraient une diminution de plusieurs dizaines de milliards de leurs investissements, ce qui

réduirait de 0,4 point le PIB du pays ! Les collectivités locales assurant 70 p. 100 des investissements publics du pays et employant 1,2 million de salariés, les étouffer c'est étouffer aussi la reprise économique.

Il ne s'agit pas pour les députés communistes de revendiquer le retour à un passé moins difficile en exigeant simplement une hausse des dotations de l'Etat. Il s'agit de promouvoir une clarification équitable des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales par une réforme de la fiscalité locale répondant à l'urgence et à l'acuité de la crise. C'est peu dire que de constater que votre projet de loi, monsieur le ministre, ne prend pas cette voie.

Tout comme il existe de réelles solutions pour créer de nombreux emplois, par une relance de la croissance, de l'investissement productif et de la formation, il y a moyen d'abonder considérablement les ressources des collectivités territoriales pour leur permettre de remplir leurs missions et contribuer au développement national.

Nous proposons le retour à l'indexation de la DGF basée sur les recettes nettes prévisionnelles de TVA perçues par l'Etat à taux constant de 1979. L'accroissement qui en résulterait permettrait de répartir la dotation en prenant plus justement en compte certains critères sociaux tels le potentiel fiscal, le nombre de logements sociaux, le nombre d'élèves et la faiblesse des ressources de certaines régions.

L'endettement des collectivités est considérable ; plus de 500 milliards de francs. Elles sont, pour bon nombre, au bord de la faillite et les choses ne peuvent rester en l'état.

Vous accordez aux entreprises le remboursement total et sans contre-partie de leur TVA. Pourquoi les communes devraient-elles attendre deux ans pour être remboursées et payer la TVA sur leurs dépenses sociales ? Ce serait une vue bien dogmatique de croire que seules les entreprises participent au développement économique.

L'Etat ne sait plus quoi faire pour diminuer les compensations de taxe professionnelle dues aux collectivités. Introduire les actifs financiers dans les bases d'imposition de la taxe professionnelle en triplerait son rendement et découragerait la spéculation qui parasite notre économie.

Les collectivités attendent toujours, monsieur le ministre, une véritable réforme de la fiscalité locale, le projet de loi visant à réformer la dotation globale de fonctionnement n'a d'autres ambitions que de gérer la pénurie : le groupe communiste ne pourra dans ces conditions que voter contre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud. Monsieur le ministre, des adaptations à la DGF sont nécessaires : cela a été dit et nous en convenons. Au départ, à l'affichage de vos bonnes intentions et de vos objectifs, nous avons réagi positivement.

A la lecture du projet que vous nous présentez et qui a déjà été approuvé en première lecture par le Sénat, l'opinion de beaucoup d'entre-nous est plus réservée voire hostile, car nous avons le sentiment que vous vous êtes écartés de la préoccupation de l'aménagement du territoire et de la réduction des disparités régionales. Votre projet tend malheureusement à renforcer les avantages acquis et à saupoudrer des crédits, ce qui n'a plus rien à voir avec une politique d'aménagement du territoire volontariste. MM. Derosier, Idiart, Bonrepaux, entre autres, ont mis l'accent sur les contradictions que nous relevons entre le discours d'hier sur les dotations de l'Etat en direction des collectivités locales, et les actes d'au-

jour d'hui. Je pense notamment à ce très beau rappel de notre collègue M. Bonrepaux d'une certaine déclaration de Pascal Clément...

Contradiction lorsque le Gouvernement, vous l'avez dit vous-même, monsieur le ministre, reconnaît que les gouvernements précédents ont plutôt bien traité les collectivités locales. Contradiction entre les objectifs affichés et les propositions formulées. Car celles-ci amputent bel et bien le pouvoir d'achat des communes; cela a été dit par beaucoup d'entre-nous, y compris du côté droit de l'hémicycle.

M. Michel Bouvard. C'est vrai !

M. Didier Migaud. Vos propositions bloquent en grande partie les mécanismes de péréquation et les moyens qui permettent de peser pour opérer de véritables choix en matière d'aménagement du territoire et de participation à la lutte pour l'emploi à laquelle vous nous appelez.

Pourtant, le gouvernement précédent avait commencé à obtenir des résultats avec la réforme de 1985 et la loi de 1992. En effet, depuis 1985, les dotations de l'Etat en direction des collectivités locales ont augmenté en moyenne de 5,3 p. 100 par an - soit une progression supérieure à l'inflation - et les écarts de DGF par habitant entre strates démographiques ont diminué : de 1 à 2,2 en 1985 et de 1 à 1,9 en 1993. D'ailleurs, une grande partie de l'opposition d'hier, et donc de la majorité d'aujourd'hui, avait approuvé ces propositions d'aménagement.

Monsieur le ministre, nous abordons cette discussion avec un esprit constructif. J'ai bien noté que vous aviez rendu hommage à la qualité du travail et des propositions des commissions de l'Assemblée nationale et de nos rapporteurs. Vous êtes persuadé, avez-vous déclaré, que dans cet esprit, nous parviendrons à améliorer le texte. Je souhaite que cela augure bien du sort que vous réserverez à beaucoup d'amendements présentés d'ailleurs de tous les côtés de cet hémicycle. J'ai moi-même apprécié certains éléments du rapport de notre collègue Patrick Ollier s'agissant notamment des communes de montagne.

M. Michel Bouvard. Très bien !

M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis. Merci, monsieur Migaud.

M. Didier Migaud. Par la même, vous admettez d'une certaine manière, monsieur le ministre, que votre texte est insuffisant et mérite d'être amélioré sur plusieurs points. J'espère effectivement que nous y parviendrons. A cet effet, j'évoquerai quelques points sur lesquels il me paraît important que vous acceptiez des amendements.

La dotation de solidarité urbaine voit ses modalités de calcul redéfinies. La conséquence en sera que les anomalies actuelles, contre lesquelles la loi de 1992 se proposait de lutter, seront pérennisées. Ainsi, trente-quatre grandes villes continueront à se partager la moitié de la garantie de progression minimale, soit 3,5 milliards, la seule ville de Paris recevant 2 milliards. Sans vouloir engager une polémique en opposant Paris au reste de la France, force est cependant de constater que les contribuables parisiens semblent avantagés, si l'on prend en compte la part du revenu consacrée à certains impôts locaux.

La minoration de garantie imposée en 1991 à soixante-dix-sept villes, les plus riches ou les moins pauvres, pour financer la DSU est supprimée, comme est supprimée la participation au financement de cette même DSU des départements riches. Il est indispensable de revoir les mécanismes proposés.

La montagne et les zones défavorisées sont elles aussi malmenées par certaines dispositions de votre projet qui leur sont directement ou indirectement défavorables.

La disparition de la dotation touristique dans la nouvelle dotation forfaitaire aura ainsi pour conséquence d'écartier tout nouveau bénéficiaire et d'empêcher tout rééquilibrage ou toute amélioration de cette dotation. J'espère, comme vous l'avez un peu laissé entendre dans votre intervention générale, que vous accepterez, monsieur le ministre, que cette dotation touristique soit maintenue, ou pour le moins identifiée.

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

M. Didier Migaud. La dotation de solidarité rurale, quant à elle, est réduite à la portion congrue et répartie sans véritable choix d'aménagement du territoire et de prise en compte des handicaps de situations.

Sur un autre plan, mais s'agissant toujours de la dotation de solidarité rurale, il apparaît à beaucoup d'entre nous nécessaire d'introduire un critère lié à l'espace et au territoire. En effet, une dotation de solidarité rurale ne peut être efficace que s'il y a une forte référence à l'espace.

Les aides aux groupements, qu'il s'agisse de leur fonctionnement ou de leurs investissements, sont réduites. La dotation réservée aux groupements diminuera, alors que leur nombre augmente très sensiblement. L'intercommunalité sera donc freinée. Elle constitue pourtant, ainsi que cela a été dit par M. Bonrepaux et M. Ollier, une chance pour de nombreuses petites communes rurales. En réduisant les crédits qui seront affectés aux projets de développement, vous prenez le risque, monsieur le ministre, de remettre en cause ce que nous avons fait hier et qui, encore une fois, avait été approuvé par l'ancienne majorité.

M. Michel Bouvard. Pas sur tout !

M. Didier Migaud. Vous prenez surtout le risque de remettre en cause les capacités du monde rural à se développer.

Pour toutes ces raisons, monsieur le ministre, je vous invite à accepter la discussion et à faire en sorte que les amendements qui seront déposés sur tous ces points brièvement évoqués reçoivent une réponse positive du Gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Kucheida.

M. Jean-Pierre Kucheida. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la réforme de la DGF est un moment important, non seulement des travaux de notre assemblée, mais aussi de la vie de nos communes. Je suis donc très satisfait qu'elle soit abordée aujourd'hui et je suppose que le maire d'Handsheim, 224 habitants, que vous êtes, monsieur le ministre, a quelques problèmes en la matière. Vous en avez peut-être moins d'ailleurs que votre collègue Charles Pasqua, ministre de l'intérieur, président du conseil général des Hauts-de-Seine, département le plus riche de France. Il pourrait cependant s'engager très fortement dans la solidarité. Il l'a promis et j'espère que cela viendra peu à peu.

M. Christian Dupuy. La population est moins riche que le département !

M. Jean-Pierre Kucheida. Les Hauts-de-Seine sont, en termes de richesse, le quarantième Etat du monde !

Votre réforme est sans doute pleine de bonnes intentions, monsieur le ministre, mais j'espère que, comme l'enfer, elle n'en sera pas seulement pavée.

La DGF répond à un principe de solidarité, à un principe d'aménagement du territoire qu'elle doit essentiellement défendre. Certaines communes, parfaitement situées, ont une histoire exceptionnelle et disposent de ressources financières substantielles. La France étant une et indivisible, la solidarité doit jouer d'une façon totale, en particulier en faveur des communes minières, dont je vais surtout vous parler.

Quelle que soit la nature de l'extraction - houille, zinc, potasse sel, ou autre - ces communes minières que je veux défendre constituent un cas extrêmement particulier. Elles ont besoin de mesures très inégalitaires, car elles sont victimes de contraintes spécifiques. Certes, je n'ignore pas les difficultés du monde rural, que je connais bien, ni celles des communes de montagne, et Patrick Ollier sait d'ailleurs combien je leur suis également attaché. Sachez cependant que le monde minier est un monde particulier, qui est terriblement marqué par les difficultés actuelles.

M. Didier Migaud. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Kucheida. Le monde minier a connu une organisation spécifique liée à l'exploitation minière ; sa population veut rester sur ces sites miniers, quoi qu'on en dise et quoi qu'on fasse. Lorsque l'exploitation est terminée, il faut réadapter ces communes aux besoins actuels : tout doit être refait, tout doit être remis sur le métier.

Sur le plan économique, les entreprises étaient enterées. Il est indispensable de les réinstaller en surface, c'est-à-dire de les insérer dans l'espace de nos communes. Les problèmes sont nombreux, qu'il s'agisse de formation, d'aménagement ou de logement. On relève de grandes faiblesses dans le secteur culturel, voire dans le domaine sportif, et je ne parle ni des dégâts causés par les modifications apportées à la géologie ou par le ruissellement des eaux, ni des friches.

Nous aurons l'occasion d'en reparler dans cette assemblée au moment où nous étudierons la réforme du code minier, dans quelques semaines.

Or les ressources de ces communes minières sont extrêmement faibles. La redevance des mines est de trois cents fois inférieure à la taxe professionnelle, si l'on établit la comparaison sur les mêmes critères : personnel employé et investissements.

La faiblesse des salaires offerts dans ces régions fait que les populations sont d'une grande pauvreté. L'insuffisance du tissu économique est un autre élément de la situation qui pose problème.

En conséquence, nos communes minières ont des potentiels fiscaux très faibles. Je vous en donne quelques exemples. Par habitant, 525 francs pour 13 718 habitants à Condé-sur-l'Escaut, dans le Nord ; 615 francs pour 11 000 habitants à Douchy, dans le Nord également ; 1 151 francs pour 12 500 habitants à Carmaux, dans le Tarn ; 823 francs pour 13 600 habitants à Stiring-Wendel, en Moselle ; 1 089 francs pour 10 300 habitants à Moyeuve, en Moselle ; 1 155 francs pour 11 100 habitants à Laricamaire, dans la Loire ; 721 francs pour 13 300 habitants, à Méricourt, dans le Pas-de-Calais ; 593 francs pour 11 200 habitants à Montigny-en-Gohelle, dans le Pas-de-Calais ; 983 francs pour 10 186 habitants à Wittelsheim, dans le Haut-Rhin. Écoutez bien, monsieur le ministre, nous sommes, avec ces chiffres, entre la moitié et le tiers du potentiel fiscal moyen de la strate démographique, alors que tout est à faire dans ces communes !

Quant à la DGF moyenne, elle était en 1990 de 1 374 francs dans le Nord-Pas-de-Calais, contre 1 269 francs en Ile-de-France, soit un écart extrêmement faible qui est loin de correspondre à la réalité puisque la richesse du Nord-Pas-de-Calais est globalement inférieure de 50 p. 100 à celle de l'Ile-de-France alors que les besoins y sont bien plus importants. Dans cet ensemble, les communes minières sont encore moins bien traitées puisqu'il existe dans ces régions des communes riches qui ont des moyens.

Actuellement, monsieur le ministre, la DGF est la même par habitant à Paris et dans la plupart des villes minières du Nord - Pas-de-Calais. Quelle injustice terrible quand on connaît les difficultés de ces communes, quand on peut les opposer aux facilités existant dans la capitale !

La DGF doit donc corriger ces disparités dues à l'histoire et à la spécificité de nos communes. Nos mineurs travaillent ou ont travaillé pour la France dans tous les domaines et ils ont permis à notre pays d'occuper la place de quatrième puissance mondiale. Les dotations dont elles sont appelées à bénéficier au titre de la DGF doivent être accrues pour leur permettre de corriger ces inégalités, avant d'être réduites lorsque leur situation sera redevenue normale. Nous ne demandons pas plus que les autres, mais nous souhaitons un traitement inégalitaire pendant la période de rattrapage des retards.

Pour cela deux nouveaux critères doivent être pris en compte : la richesse de la commune par le biais de son potentiel fiscal et les difficultés de la population que l'on peut mesurer par le taux de chômage - car, hélas ! les communes minières connaissent un très fort niveau de chômage - par le volume des APL accordées, par le nombre de logements sociaux, ou de logements miniers. Cela place ces communes sur le même plan que les villes de banlieue dont les problèmes sont également terribles. Sur ce sujet je suis tout à fait en harmonie avec le maire de Chanteloup-les-Vignes, Pierre Cardo, qui défend les mêmes principes. Il faudrait instaurer, pour les communes minières, une véritable dotation de solidarité minière, une DSM.

Monsieur le ministre, la bonne volonté est une chose, mais le manque de moyens en est une autre. J'éprouve donc les craintes les plus vives en raison de l'évolution actuelle : la DGF est gelée, sauf pour quelques collectivités et certains d'entre nous bénéficieront peut-être de quelque accroissement, mais, il faut bien l'avouer, cela constituera plutôt une sorte d'alibi. Des menaces pèsent en matière de TVA et de taxe professionnelle et il est un autre problème dont personne ne parle encore, celui du déficit de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales qu'il faudra bien assumer.

De grâce, monsieur le ministre, n'étouffez pas nos communes, cellules de base de notre démocratie et donnez les mêmes moyens à toutes en pratiquant « l'inégalité active ». Nous comptons sur vous, mais nous comptons surtout sur nous. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Sur vous, cela ne servira pas à grand-chose !

M. le président. La parole est à M. Daniel Mandon.

M. Daniel Mandon. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon intervention portera sur les problèmes financiers spécifiques aux villes-centres. Permettez-moi d'abord d'excuser mon collègue et ami Michel Jacquemin, retenu dans sa circonscription, qui devait intervenir dans ce débat sur la DGF.

Les villes-centres, en effet, voient leurs charges alourdies par le fait qu'elles construisent et entretiennent des équipements dont la justification s'analyse non seulement par rapport aux besoins de leur population propre, mais, beaucoup plus largement, en fonction d'une agglomération plus étendue. Tel est le cas, notamment, des grandes métropoles régionales et de villes comme Besançon ou Saint-Étienne.

La législation s'est efforcée, au fil des différentes réformes relatives à la fiscalité locale, de tenir compte de ce déséquilibre. Ainsi, en 1979, lors de la suppression des taxes locales, a été créée la dotation pour villes-centres, dans le cadre du calcul de la dotation globale de fonctionnement. Son montant a été de 771 millions de francs en 1993.

Au-delà de l'insuffisance quantitative de cette dotation, se pose un problème d'ordre qualitatif. En effet, il n'est pas suffisamment tenu compte de la répartition des charges entre la grande ville et ce que l'on pourrait appeler sa zone d'influence. Tout se passe comme si, dans l'état actuel des choses, on ne comptabilisait que la taille de la ville-centre, estimée en nombre de logements. Or il semble de plus en plus nécessaire de parler en termes de fonctions, et de faire apparaître la notion d'indices de centralité. Je m'explique sur ces deux aspects.

La centralité définit ici le rapport qu'entretient une métropole ou une grande agglomération avec sa région. Pour satisfaire les besoins de la population habitant dans la zone géographique concernée, nombre d'équipements d'ordre administratif, culturel et économique sont nécessaires, dont une grande partie est souvent concentrée dans la commune-centre.

L'essentiel est de mettre en place, d'une manière objective, ce que j'appelle des indices de centralité - le mot est peut-être un néologisme difficile à interpréter -, de polarité, susceptibles de s'appliquer à une zone géographique déterminée selon des caractéristiques socio-économiques éprouvées.

Pour chaque configuration particulière, il importe d'analyser les fonctions que remplit la ville-centre à l'égard de l'ensemble de la zone d'attraction. Il faut, en effet, faire intervenir des données diversifiées : fonction administrative, fonction universitaire, fonction culturelle, fonction économique.

Nous devons mettre au point des indices objectifs comme le nombre de fonctionnaires en exercice, les effectifs d'étudiants accueillis, par exemple.

Je suis conscient qu'un tel travail ne s'improvise pas. Je propose donc dès maintenant, monsieur le ministre, la création d'un groupe de travail ou d'une mission administrative ayant pour but de mettre au point ces indices. Le Sénat ayant souhaité un rapport sur les conséquences de l'intégration des concours particuliers dans la dotation forfaitaire, ces travaux doivent être coordonnés.

Dans l'attente de la fixation d'indices de centralité plus adaptés, il me paraît possible d'améliorer les bases de calcul de la DSU en ajoutant le critère de ville universitaire. C'est pourquoi Michel Jacquemin a déposé deux amendements à l'article 11 visant à prendre en compte les résidences universitaires...

M. Michel Bouvard. Très bien !

M. Daniel Mandon. ... et les logements relevant de l'aide au logement social - l'ALS - dans le calcul de la DSU.

Permettez-moi également, monsieur le ministre, de vous faire part de deux remarques, que je partage avec mon collègue Charles de Courson.

D'abord chacun sait que l'objectif poursuivi n'a pas été correctement atteint. En raison, notamment, de la part croissante de la garantie minimale, qui est passée de 2,5 p. 100 du montant global de la DGF en 1986 à plus de 10 p. 100 en 1993, la fraction accordée à la dotation de péréquation n'a cessé de se réduire.

Il convient aujourd'hui de remédier à cette véritable dérive, car il est impératif et urgent de venir en aide aux communes les moins aisées ; je pense particulièrement aux petites communes rurales.

M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis et M. Augustin Bonrepaux. Très bien !

M. Daniel Mandon. Je suis maire d'une petite commune rurale et je ne l'oublie pas.

Au-delà de la réforme de la DGF, en effet, c'est bien de la revitalisation du monde rural et de l'aménagement du territoire qu'il s'agit. A ce titre, la création de la dotation de solidarité rurale est une bonne mesure.

Accompagnée de l'inscription de plus d'un milliard de francs en 1994, cette création démontre la volonté du Gouvernement de revivifier notre territoire dans un souci d'équilibre et de justice.

Cependant, je voudrais vous faire part, monsieur le ministre, de notre désaccord sur les critères de répartition de cette dotation de solidarité rurale.

Dans votre projet vous consacrez la première fraction, soit 40 p. 100 de l'enveloppe, aux bourgs-centres, c'est-à-dire à 4 000 communes, définies comme les chefs-lieux de canton ou des communes représentant 15 p. 100 de la population du canton. Ces critères sont inadaptés. D'ailleurs aucun critère ne réussira jamais à cerner l'extraordinaire diversité de la France dont la structure communale est très éclatée.

Quant à la deuxième part, dite de droit commun, de la DSR, soit 60 p. 100 de l'enveloppe, elle est attribuée à toutes les communes rurales sauf celles qui sont très riches, soit à 33 700 communes. L'erreur de fond est de croire que l'on va aider le monde rural par ce moyen. En effet avec 23,50 francs par habitant en 1994 et 32 francs en 1995, les communes ne seront pas incitées à engager de nouvelles actions.

Le courage consisterait à consacrer la moitié de la DSR aux regroupements intercommunaux à fiscalité propre, la loi définissant les critères de répartition entre les départements, puis la commission départementale chargée de la répartition de la DDR répartirait cette dotation. Quant à la seconde moitié, elle serait attribuée selon les mêmes critères que ceux proposés pour la fraction de droit commun. M. de Courson a déposé un amendement en ce sens. Bien loin de contribuer à la désertification de notre territoire, les groupements de communes participent à sa renaissance et au développement d'un nouveau dynamisme en milieu rural.

La seconde exigence est celle de la clarification, laquelle, dans notre esprit, va de pair avec la responsabilisation. Actuellement, en effet, nous sommes dans une situation très peu satisfaisante : certains groupements à fiscalité propre, qu'ils soient districts ou communautés de communes, font financer leurs investissements, pour tout ou partie, par des subventions qu'ils reçoivent des communes membres.

On connaît des situations limites dans lesquelles la coopération intercommunale a pour objet non pas de gérer en commun des équipements publics dans un but de meilleure gestion, mais d'obtenir de la DGF. Il existait déjà les chasseurs de primes en matière d'implantation d'entreprises ; il y a maintenant les chasseurs de DGF.

Cette nouvelle « activité » est peut-être très lucrative, mais elle fait reculer la vraie coopération intercommunale, fondée sur des projets gérés en commun.

Ce détournement de l'esprit, sinon de la lettre de la loi, n'est pas tolérable. C'est pourquoi a été déposé, par M. de Courson, un amendement qui tend à supprimer la possibilité pour les communes membres d'un district, d'une communauté de communes ou d'une communauté de ville de subventionner les groupements dont elles sont membres.

Je souhaiterais, monsieur le ministre, car vous êtes également un élu local, que vous nous donniez votre sentiment sur cette question qui aboutit à ce que le citoyen ne sache plus qui fait quoi et avec quel argent et dans laquelle apparaissent des chasseurs de DGF, en l'absence de tout véritable projet de coopération intercommunale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

M. Richard Dell'Agnola. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la réforme de la DGF s'imposait. En effet, ses mécanismes n'assuraient plus convenablement la fonction de péréquation qui a été à l'origine de sa création. En 1993, sur un montant total de 80 milliards, 220 millions seulement auront été affectés à la péréquation, soit moins de 0,3 p. 100.

Par ailleurs, l'indice d'évolution de la DGF, calculé à la fois sur la hausse des prix et sur la croissance, devait être revu. En effet, la croissance réelle ayant été ces dernières années, inférieure aux prévisions, cela aurait pu entraîner une régression de cette dotation. Le Gouvernement a donc, à juste titre, mis en chantier une réforme tendant à assurer la stabilité des ressources des collectivités et à conforter la solidarité due aux communes les plus fragiles.

Toutefois, il est une réflexion qu'il ne faut pas négliger : l'établissement de critères uniformes pour l'attribution de cette dotation va sans doute entraîner un lissage dans l'affectation des crédits de solidarité, lesquels, même s'ils augmentent, ne représentent que 2 p. 100 de 80 milliards, soit 1,6 milliard de francs.

La volonté de concourir à l'aménagement du territoire, qui est le socle de ce projet de loi, ne doit pas faire oublier une autre priorité du Gouvernement, à savoir la politique de la ville, dont la philosophie est de concentrer des moyens budgétaires importants sur certains objectifs. Il faut donc concilier la démarche qui consiste à choisir des cibles pour que l'effort de l'Etat pour améliorer les villes et les quartiers en difficulté soit pertinent et visible, et celle qui consiste à procéder à une répartition équitable des crédits sur l'ensemble du territoire, répartition à laquelle vise le présent projet de loi. Il ne faudrait pas qu'il y ait un hiatus entre ce dernier qui propose en quelque sorte de saupoudrer des crédits bien peu importants sur l'ensemble du territoire en vue de son aménagement, et la politique de la ville qui tend, au contraire, à concentrer des moyens sur des besoins constatés. Le Gouvernement aura à trancher entre les deux.

Je ne reviendrai pas sur le problème des regroupements de communes dont on a déjà beaucoup parlé. J'insiste simplement sur le fait qu'en la matière, il doit y avoir incitation et non obligation. Il existe déjà des regroupements qui fonctionnent. Il ne faudrait pas pénaliser les communes qui ne se seraient pas regroupées ou qui ne

seraient pas éligibles à des regroupements. Certaines communes en difficulté ont du mal à s'agréger à d'autres plus riches.

En outre, des disparités existent pour des raisons qui tiennent à la sociologie, aux sensibilités locales ou aux projets propres à certaines villes. Le Gouvernement, tout en continuant d'inciter au regroupement, doit donc tenir compte de ces facteurs qui peuvent l'empêcher.

S'agissant de la DSU, la commission a souhaité introduire un critère nouveau prenant en compte le revenu des habitants, ce que je considère comme une avancée car il me paraît injuste de n'appréhender que les éléments financiers et budgétaires des communes, en oubliant la composition sociale. Le potentiel fiscal est souvent, on le sait, un pousse-au-crime.

M. Michel Bouvard. Bravo !

M. Richard Dell'Agnola. Ce critère est un critère dominant, même s'il est tenu compte aussi du pourcentage de logements sociaux sur la commune. Aussi la tentation est-elle grande pour les communes d'augmenter les impôts locaux soit, pour celles qui seraient contributives, afin d'échapper à la contribution soit, pour les autres, afin de produire un potentiel fiscal faible et, par conséquent, d'être éligibles à la dotation de solidarité.

Ces deux dérives ne peuvent qu'entraîner une hausse des prélèvements obligatoires, ce qui est contraire à l'objectif poursuivi par le Gouvernement.

En outre, depuis que la DSU a été mise en œuvre, elle a donné lieu à des dysfonctionnements nombreux. En raison du caractère injuste de certains critères, paradoxalement, des communes dont les habitants disposaient de revenus moyens ou élevés en étaient bénéficiaires, tandis que d'autres, dont les administrés étaient plus modestes, étaient contributives. Je me félicite donc que la commission ait proposé que les revenus soient dorénavant pris en compte et je souhaite que le Gouvernement donne son accord à cette proposition.

Dans ce cas, compte tenu du parallélisme des formes, et bien que cela ne figure pas dans le texte du Gouvernement, il conviendrait de revenir aussi sur les critères retenus pour le Fonds de solidarité destiné aux communes d'Ile-de-France. L'équité commanderait là aussi qu'on prenne en compte un critère relatif aux revenus des habitants des communes concernées, qu'elles soient bénéficiaires ou contributives.

M. Christian Dupuy. Très bien !

M. Richard Dell'Agnola. Il y a là, vous en conviendrez, monsieur le ministre, matière à une réforme indispensable, dont je souhaite que vos services puissent se saisir rapidement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

M. Augustin Bonrepaux. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, comme je me suis déjà longuement exprimé hier sur cette question, je serai bref.

Nous ne pourrions pas mettre en œuvre la solidarité que nous souhaitons tous parce que, nul ne peut le nier, les moyens de la dotation globale de fonctionnement sont en régression. Je présenterai un amendement tendant à augmenter les moyens de l'Etat. Il fera l'objet, je l'espère, d'une discussion intéressante. Je considère, pour ma part, qu'il s'agit d'un amendement d'aménagement du territoire dans la mesure où il a pour objectif d'instituer une

cotisation minimale sur la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée. Des simulations ont été effectuées à ce sujet, qui sont parfois présentées d'une façon quelque peu tendancieuse, que je conteste. En effet, une analyse plus objective démontrerait que c'est là une formule de nature à nous fournir les moyens dont nous avons besoin.

Ce projet de loi est, en réalité, un artifice destiné à maquiller un manque de crédits évident. Il pose deux difficultés majeures. D'abord, il remet en cause la coopération intercommunale; ensuite, il « gèle » les inégalités dans le cadre de la dotation forfaitaire en garantissant aux riches qu'ils le resteront et aux pauvres qu'ils le resteront également. C'est inacceptable!

Mais, plus grave encore, me semble-t-il, il remet en cause des dispositions déjà inscrites dans la loi qu'avaient soutenues tous les députés attachés à l'aménagement du territoire et au développement du monde rural, et il y en a sur tous les bancs! Nous avons créé sur ce sujet une mission d'information à laquelle ont participé des députés de toutes sensibilités, Patrick Ollier, Philippe Legras, Jean Briane. Et nous étions convenus que la coopération était le support du développement et qu'il fallait lui accorder le maximum de moyens. Or, avec ce texte, les moyens ne suivront pas la création des nouveaux groupements, ce qui est préjudiciable à la coopération.

Je sais qu'il faut consentir des sacrifices, mais quand on a la volonté de mener une véritable politique d'aménagement du territoire, on l'explique. Dès lors, elle est comprise et d'autant mieux que nous sommes nombreux à dire la même chose. Seulement, les crédits d'investissement doivent suivre.

Il est particulièrement inacceptable de voir annulés les progrès que nous avons obtenus, ensemble, ici à l'Assemblée nationale, du gouvernement de l'époque, qui appartenait à la majorité que je soutenais. Il proposait que la dotation de développement rural soit répartie à 50 p. 100 pour les bourgs centres et 50 p. 100 pour la coopération. Nous avons réussi à porter la part de la coopération à 70 p. 100 d'une somme qui s'élevait alors à 1 milliard de francs. Aujourd'hui, elle n'est plus que de 560 millions, et on nous propose de ramener la part de la coopération à 60 p. 100. Nous ne pouvons l'accepter.

Si l'on veut donner au monde rural les moyens de son développement, il faut que les crédits suivent, d'autant que nous allons élargir le champ de la coopération; c'est d'ailleurs une bonne chose car le développement ne repose pas uniquement sur les activités économiques. Il faut des services sociaux, des infrastructures sociales, scolaires par exemple. Mais si on élargit le champ, les besoins seront plus nombreux encore.

L'année dernière, deux cents communautés de ville ont été créées. Il est un département pilote dans ce domaine, que j'ai plaisir à citer, c'est celui de M. Fréville, l'Ille-et-Vilaine, qui a créé, outre de nombreuses communautés de communes, une communauté de villes. C'est dire que la formule est approuvée sur tous les bancs. Alors, ce soir, demain, samedi s'il le faut, donnons les moyens à la coopération de réaliser le développement local!

M. Jean-Pierre Kucheïca. Très bien!

M. le président. La parole est à M. Christian Daniel.

M. Christian Daniel. Le Gouvernement a souhaité que ce projet de réforme des dotations aux communes et aux départements soit établi dans le plus large esprit de concertation, avec les élus locaux au sein du comité des finances locales, et avec les parlementaires au sein des commissions saisies au fond et pour avis. Voilà un comportement responsable.

Avec le souci de clarifier et de simplifier, cette réforme doit participer aux objectifs d'aménagement du territoire dont le Gouvernement, au cours des derniers mois, a souligné qu'il était une priorité et sur lequel il a relancé le débat.

L'Etat et les collectivités locales doivent faire converger les intérêts locaux et les préoccupations nationales d'aménagement du territoire. Des structures et des stratégies doivent être trouvées entre ces échelons fondamentaux que sont la commune et la nation.

Avant de poursuivre, permettez-moi, monsieur le ministre, d'exprimer un souhait, celui que soient à nouveau publiées les statistiques des dotations de l'Etat par département, ce qui ne se fait plus depuis trente ans. Cela permettrait de faire dresser un état des lieux.

Si au cours des dernières années, le taux de progression de la DGF a été très favorable aux collectivités locales, le maintien des règles actuelles conduirait désormais à une stagnation voire à une régression. Le projet de loi propose donc une évolution de la DGF assise sur l'indice prévisionnel des prix, soit, pour 1994, une hausse encore favorable - n'est-ce pas, monsieur Bonrepaux, monsieur Zuccarelli? - de 2 p. 100, alors que les dépenses de l'Etat n'augmenteront que de 1,1 p. 100. Au demeurant, ce système ne s'appliquera qu'en 1994, le retour à un mode d'indexation prenant en compte l'accroissement de la richesse nationale étant prévu dès que le contexte économique le permettra. C'est rassurant, clair et juste.

En 1993, plus de 30 000 communes ont vu leur dotation progresser de façon indifférenciée, quelles que soient leurs ressources propres ou leur situation particulière. Sur un total de 80 milliards de francs, 220 millions seulement ont été affectés à la péréquation, soit moins de 0,3 p. 100. La DGF a ainsi épuisé sa capacité péréquative et redistributive.

Le projet de réforme de la DGF répond donc à deux exigences: assurer certes, la stabilité des ressources des communes au moyen de la dotation forfaitaire, mais également organiser la solidarité et la coopération intercommunale, au moyen de la dotation d'aménagement du territoire, tout en simplifiant l'architecture de la DGF qui s'articule autour de deux masses financières: la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement.

La dotation forfaitaire maintiendra en francs courants les attributions perçues en 1994 au niveau atteint en 1993.

A ce stade, en revanche, mes préoccupations vont à la dotation touristique qui serait diluée dans la dotation forfaitaire. Notre rapporteur l'a dit, Michel Bouvard le répétera, il est à craindre qu'elle ne cristallise les injustices dont souffrent déjà les communes rurales...

M. Michel Bouvard et M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis. Très bien!

M. Christian Daniel. ... et que ne soient pénalisées les communes qui avaient déjà engagé des efforts sans bénéficier encore des concours particuliers correspondants.

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

M. Christian Daniel. Nous souhaitons que la dotation touristique garde toutes ses caractéristiques, qu'elle soit juridiquement identifiée, jusqu'à être transférée dans la dotation nouvelle d'aménagement du territoire, où elle pourra bénéficier d'une évolution dynamique, les équipements touristiques relevant, à notre avis, de la logique de l'aménagement du territoire.

M. Michel Bouvard et M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis. Très bien!

M. Christian Daniel. La dotation d'aménagement du territoire répond à une double volonté exprimée tant par le Gouvernement que par la majorité, à savoir, assurer une solidarité urbaine et rurale d'une part, et une véritable coopération intercommunale d'autre part.

La dotation en faveur des groupements de communes doit être concentrée sur des projets de développement structurants, offrant des économies d'échelle, répondant aux enjeux socio-économiques des prochaines décennies. Elle ne doit pas pousser les groupements à devenir un niveau supplémentaire d'administration ni légitimer les regroupements qui n'auraient pour but que d'être éligibles à cette part de la DGF, réalisant une marche forcée, voire une course folle, à la DGF telle celle que j'ai connue en 1991 dans mon département, les Côtes-d'Armor. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Tout à fait d'accord !

M. Christian Daniel. Reste que l'intercommunalité ne doit pas être imposée, mais librement consentie. Il faut, en accord avec nos convictions gaulistes, conserver aux élus leur libre arbitre par rapport aux contraintes imposées.

Avant d'évoquer la solidarité, il me paraît nécessaire de redéfinir la notion de commune urbaine et de commune rurale sur une base autre que celle du nombre d'habitants. N'y a-t-il pas, en effet, des communes rurales qui en comptent plus de 10 000 ?

Si la DSU profite à juste titre aux communes disposant d'un grand nombre de logements sociaux, à nos yeux, le seuil fixé pour bénéficier de cette dotation est très élevé : 1 100 logements pour des communes de moins de 10 000 habitants. Contrairement à l'adage populaire, à regarder près de chez moi, je ne trouve pas de solution : la ville de Guingamp, que connaît bien M. le rapporteur, compte un peu plus de 10 000 habitants et 1 500 logements sociaux mais il faut dire qu'elle est caractérisée par un fort pourcentage de personnes âgées aux revenus modestes bénéficiant de ces logements sociaux. En fait, il est pratiquement impossible d'atteindre ces seuils. Un indice en pourcentage me paraît préférable, car plus réaliste. Des amendements seront déposés à cet effet et je sais que M. Carrez s'en préoccupe également.

Les seuils définis pour la première fraction de la DSR sont également très limitatifs.

La dotation de développement rural constitue, à nos yeux, l'outil de la coopération intercommunale. Dans cet esprit, nous souhaitons qu'à terme elle bénéficie complètement aux regroupements de communes. La part de la DDR inscrite dans le projet de loi pour la coopération est de 60 p. 100. Nous souhaitons par amendement la porter à 70 p. 100 et qu'en trois ans, par gains successifs de 10 p. 100 chaque année, elle puisse bénéficier à 100 p. 100 du fonds national de la péréquation de la taxe professionnelle. Cela sera une incitation forte à la coopération intercommunale, pour servir à des projets d'investissement communs dans les domaines économique et social et pour participer au maintien des services publics.

Monsieur le ministre, à vouloir se doter d'infrastructures, certes généreuses, mais financièrement insupportables et le plus souvent injustifiées, les communes s'essouffent, les plus petites d'entre elles s'enlisent et épuisent le budget départemental.

M. Michel Bouvard. Très exact !

M. Christian Daniel. Aussi, une politique active d'aménagement du territoire fondée sur des incitations financières décisives, en stratégies et en structures, telle que la propose votre projet, permettra de renforcer la cohésion du territoire national et des populations qui y vivent. C'est pourquoi nous y adhérons globalement. (*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. Pierre Albertini.

M. Pierre Albertini. On ne choisit pas toujours la date de sa réforme et, comme le disait un syndicaliste devenu célèbre, il n'y a pas beaucoup de grain à moudre aujourd'hui. C'est dire, monsieur le ministre, le mérite qu'a le Gouvernement à aller jusqu'au bout de cette réforme dans un contexte économique franchement défavorable, que l'on espère provisoire. Nous tenons à l'en féliciter.

Cela étant, la dérive de l'ancienne dotation globale de fonctionnement était devenue tellement criante aux yeux de tous que la réforme était en effet inéluctable.

Je veux la replacer, un bref instant, dans une perspective un peu plus générale qui est celle de l'évolution de la part respective des investissements réalisés, d'un côté, par l'Etat et, de l'autre côté, par les collectivités locales et les établissements publics qui leur sont rattachés.

Lorsque l'on observe l'évolution de cette répartition, on est très frappé par la proportion croissante, j'allais dire presque écrasante, aujourd'hui représentée par les investissements publics réalisés par les collectivités locales et par leurs groupements.

Cela représente environ 75 p. 100 des investissements publics réalisés dans ce pays. C'est vous dire - et vous l'avez ressenti - l'extrême sensibilité des communes, plus secondairement des départements dès que l'on touche à la question de leur concours financier.

C'est vous dire aussi combien la réforme de la DGF est importante puisqu'elle concerne directement les investissements qui traduisent l'effort d'équipement de notre pays.

Comme l'a très clairement établi M. le rapporteur, le caractère essentiellement positif de cette réforme est de redéfinir les objectifs et la fonction respective de cette DGF.

La fonction première, c'est, très clairement, de garantir certains avantages sur le plan financier.

Cette prudence, cette humilité étaient nécessaires en raison du contexte économique et de l'extrême attachement des communes au maintien d'un niveau de ressources que je considère comme élémentaire.

La fonction seconde, dans tous les sens du terme, c'est une fonction de redistribution. Elle jouera dans une proportion relativement limitée, mais on peut espérer que, de ce fait, elle sera effective.

En fonction de ces quelques observations, je veux aussi, monsieur le ministre, appeler votre attention sur la spécificité de la situation dans laquelle se trouvent les villes universitaires ou les villes à vocation universitaire.

M. Yves Fréville. Très bien !

M. Pierre Albertini. En effet, la seconde catégorie va probablement s'amplifier, et s'amplifie déjà dans notre pays. C'est un objectif à la fois d'aménagement du territoire et d'éclatement des formations sur une pluralité de sites.

Jusqu'à il y a environ vingt ans, l'enseignement supérieur, dans notre pays, présentait deux caractéristiques majeures : il était réservé à une minorité économiquement plutôt favorisée et il était concentré dans les grandes villes, parfois même dans les très grandes villes.

Aujourd'hui, notre enseignement supérieur se caractérise au contraire par une démocratisation des effectifs, par une véritable explosion du nombre des étudiants et par une dissémination des équipements universitaires à la fois sur des villes à grande dimension, mais de plus en plus sur des villes à dimension moyenne, voire petite.

J'évoquerai très rapidement cette spécificité.

Bien entendu, la présence universitaire est un atout pour ces villes, et c'est aussi un élément de leur fierté. Mais la présence universitaire crée, pour les villes d'accueil, des charges particulières,...

M. Michel Bouvard. C'est vrai !

M. Pierre Albertini. ... que vous connaissez, en matière culturelle, souvent aussi dans le domaine sportif, parfois en matière de logement, toujours en matière de transport.

M. Yves Fréville. C'est vrai !

M. Pierre Albertini. Tous ces éléments conjugués soulignent la spécificité de la situation de ces villes universitaires.

Monsieur le ministre, Je vous fais une suggestion que j'ai déjà eu l'occasion de présenter rapidement devant la commission des lois : elle consiste à introduire dans la population municipale, de manière partielle, à raison d'un étudiant pour cinq, le nombre de ces étudiants lorsque celui-ci dépasse un certain seuil.

Lorsque, dans les communes, la population étudiante dépasse 15 p. 100 - ce qui montre bien le poids des charges que cet élément constitue pour elles -, il me paraîtrait très souhaitable qu'à la population municipale soit ajoutée la prise en compte de cette présence universitaire à raison d'un étudiant pour cinq. Cette suggestion me paraît raisonnable. Elle me paraît raisonnée. Elle souligne en tous les cas la mutation profonde que connaît notre pays en matière universitaire. Elle souligne enfin l'intérêt de votre réforme, mais aussi la nécessité dans quelques années d'une réforme de la réforme. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

M. Michel Bouvard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la réforme qui nous est proposée par le Gouvernement, comme l'ont dit plusieurs orateurs avant moi, arrive dans une période difficile pour les finances publiques, pour l'Etat comme pour les collectivités locales. C'est dire, monsieur le ministre, le mérite qu'a eu le Gouvernement en l'engageant, sachant sans doute qu'elle n'irait pas sans difficulté.

Je veux donc affirmer au préalable que je souscris globalement aux orientations principales du texte. Je conçois que les aides de l'Etat aux collectivités ne s'accroissent pas plus vite que les recettes de l'Etat. Et j'approuve la mise en œuvre, au travers de la réforme, de concours accrus en faveur des communes rurales et des structures de coopération intercommunales.

Je veux notamment exprimer mon soutien à la DDR d'intercommunalité. Je partage les propositions du rapporteur de la commission de la production et des échanges sur ce point.

Mais, au-delà de ces orientations générales, auxquelles la raison et la responsabilité nous demandent de souscrire, car elles correspondent à l'idée que nous nous faisons d'un Etat qui doit garder des moyens d'action et d'une France qui ne peut aller à deux vitesses,...

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

M. Michel Bouvard. ... il faut bien constater aussi que ce texte laisse des questions non réglées et pose même parfois des problèmes nouveaux.

J'évoquerai plus particulièrement deux volets : les concours aux communes touristiques, dont il a déjà été question, et la DGF des départements, dont il a peu été question.

La DGF touristique, d'abord.

Je m'exprimerai à ce sujet tant en mon nom personnel qu'en celui de mon collègue et voisin Hervé Gaymard, qui a dû renoncer à son intervention en raison de la modification de l'ordre du jour.

Il y a quelques semaines, m'exprimant au nom du groupe RPR sur le budget du tourisme, je déclarais qu'il fallait cesser de considérer, comme c'est trop souvent le cas, le tourisme comme une activité ludique et qu'on devait prendre en considération le poids de celui-ci en matière économique. Qu'il s'agisse notamment de l'emploi ou de l'aménagement du territoire, le tourisme remplir une fonction irremplaçable puisqu'il est un secteur encore créateur d'emplois et qu'il évite la désertification, contre laquelle le Gouvernement veut lutter.

J'avais regretté que les crédits du tourisme soient encore en légère diminution dans le projet de loi de finances pour 1994, même s'il est vrai que cette baisse est sans commune mesure avec celle enregistrée les années passées.

Or, aujourd'hui, monsieur le ministre, que nous propose-t-on ? Ni plus ni moins que la remise en cause de la DGF touristique, c'est-à-dire des concours de l'Etat à ces collectivités au travers d'une dissolution du tourisme dans la dotation forfaitaire !

M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis. Eh oui !

M. Michel Bouvard. Cette disposition du texte est inacceptable pour les 2157 maires des communes touristiques. Je sais bien que la tentation est grande pour les techniciens qui ont préparé ce texte de mobiliser au profit du tronc commun les 1056 millions de francs de cette dotation. Mais dois-je rappeler une fois de plus que le tourisme ne peut exister sans équipements structurants, que la dotation est destinée de par la loi à tenir compte des charges exceptionnelles qui résultent pour les communes touristiques et thermales de l'accueil saisonnier de la population ?

Ces charges, ce sont, au-delà des équipements touristiques eux-mêmes, des stations d'épuration, des réseaux d'eau, d'assainissement, des usines d'incinération, des voiries dimensionnées pour des besoins supérieurs à ceux de la population locale.

Que la dotation touristique s'accroisse depuis quelques années, c'est un fait. Ainsi, 2157 communes l'ont touché en 1992, contre seulement 1666 en 1989. Mais cet accroissement correspond aussi à des accroissements des recettes fiscales de l'Etat, notamment de TVA, et des rentrées de devises. Rappelons que le tourisme est le premier excédent de notre commerce extérieur. L'accroissement de la dotation est donc dû directement à la croissance économique. Cela ne peut pas être oublié. Il y a là une corrélation qui n'existe pour aucune autre dotation.

M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis. Très bonne démonstration !

M. Michei Bouvard. Certes, l'article 31 prévoit bien un bilan de l'intégration en 1995. Mais l'article 7 du même projet de loi dont nous discutons aujourd'hui enlève sa base juridique à la dotation en supprimant l'article L. 234-13 du code des communes. Vous me pardonnerez ce propos trivial, monsieur le ministre, mais c'est un « enterrement de première classe ».

Si, demain, le rapport d'étape conclut à une nécessaire réactivation d'une dotation touristique, qui peut croire qu'une nouvelle loi serait présentée, puisqu'il faudra bien dans ce cas une nouvelle loi ? Qui peut croire, monsieur le ministre, que le prélèvement sur la dotation forfaitaire sera encore possible sans déclencher le tollé de tous ceux qui la touchent ?

Tout à l'heure, M. Daniel évoquait les problèmes qui se posent au niveau de cette dotation touristique. L'intégration, la pérennisation au sein de la dotation globale nous sont présentées comme une garantie.

En fait, j'y vois trois inconvénients.

Premièrement, le gel des avantages et des rentes de situation, alors que la dotation touristique était exemplaire par sa péréquation.

M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis. Voilà !

M. Michel Bouvard. Ce que nous faisons aujourd'hui, je dirai, pour caricaturer, que c'est conforter Courchevel au détriment de la petite commune touristique du Périgord.

Deuxièmement, elle cristallise la population des communes bénéficiaires alors même que ce sont les communes qui commencent un développement touristique qui ont le plus besoin de cette dotation. Dois-je souligner que, parmi ces communes, se trouvent des stations de sports d'hiver en difficulté, pour lesquelles le Gouvernement a demandé un rapport à M. Roland Pascal sur les moyens de les aider ? Je vais en indiquer un très simple au Gouvernement : maintenez la dotation touristique en l'état.

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

M. Michel Bouvard. A ce jour, 25 p. 100 des communes de montagne touchent cette dotation. Or, lorsque des difficultés surviennent, ce sont les seuls départements qui viennent à la rescousse en garantissant les emprunts et en faisant jouer des garanties. C'est le cas pour la quasi-totalité des départements du massif alpin.

Enfin, l'intégration et la pérennisation au sein de la dotation globale font disparaître l'effort de qualité que sous-tendait la nécessité de classification des hébergements et nous privent d'instruments statistiques dont nous avons, voici à peine un mois, avec Jean-Michel Couve, réclamé le renforcement s'agissant du tourisme.

Monsieur le ministre, cette suppression intervient alors que, il faut bien le reconnaître, aucun examen sérieux préalable n'a été fait sur cette dotation et qu'aucune prospective n'a été élaborée sur les conséquences de cette décision.

Je souhaite donc que nous retenions l'amendement de la commission de la production que présente M. Patrick Ollier en faveur d'une intégration de celle-ci dans la dotation d'aménagement du territoire, parce que telle est bien sa fonction essentielle.

M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis. Merci !

M. Michel Bouvard. J'en viens plus brièvement à la DGF des départements.

S'agissant de celle-ci, je souhaite rappeler que l'évolution de la DGF des départements ne peut être isolée du débat sur la DGD. A ce jour, plus de dix ans après la loi

de 1982, le bilan des transferts liés à la décentralisation n'a toujours pas été fait. Je souhaite donc qu'un engagement clair soit pris, afin que les comptes de la décentralisation nous soient transmis.

Je veux évoquer, à propos de cette DGF des départements, les mécanismes péréquateurs. Non pour les remettre en cause - ils sont légitimes -, mais pour y introduire plus d'équité.

Je me réjouis de l'extinction progressive de la contribution des départements à la DPSU. Non seulement cette contribution était anormale, mais vous me permettez de penser qu'elle était profondément injuste. Est-il normal, en effet, au moment où l'on parle d'aménagement du territoire, que cinq des départements de la région Rhône-Alpes contribuent indirectement, au travers de la DPSU, au financement de la ville de Lyon à hauteur de 12 millions de francs - pour ne citer que cet exemple -, alors même qu'ils subissent déjà de nombreux transferts d'activités au profit de la métropole régionale ?

Mais le problème majeur n'est pas là. Les critères retenus pour déterminer la richesse d'un département favorisent aujourd'hui essentiellement le potentiel fiscal par habitant pondéré par les charges sociales. De ces critères est né un résultat qui fait que, sur quatorze départements contributeurs, dix sont des départements de montagne.

M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis. C'est un comble !

M. Michel Bouvard. S'il se trouve que ces départements ont, du fait du relief pour la plupart, un peu plus de ressources - en raison principalement de l'hydroélectricité en générale et un peu du tourisme, - est-ce à dire qu'ils ont moins de charges ?

Les charges liées à l'action sociale ne peuvent être seules prises en compte. Elles sont d'ailleurs en accroissement, comme dans tous les départements. Pourquoi ne pas considérer aussi le handicap lié au relief, alors même qu'il est pris en compte ailleurs, notamment pour l'attribution de la DFM aux départements les plus défavorisés ?

Savez-vous, mes chers collègues, que, pour le département que je connais le mieux, celui dont je suis l'élu, les dépenses de voirie sont de deux fois supérieures à la moyenne nationale des départements, en pourcentage du budget de fonctionnement ? Savez-vous qu'il en est de même pour la quasi-totalité des départements contributeurs ? Que la simple charge du déneigement représenterait pour chacun des trois départements nord-alpins entre 20 et 30 millions de francs en 1992 ? Que la construction d'un collège en montagne coûte de 25 à 30 p. 100 plus cher qu'en plaine ? Que le coût des transports scolaires ou des internats est sans commune mesure avec ceux des départements qui bénéficient de réseaux de transports en commun développés, notamment dans la région parisienne ?

Pourquoi ne pas prendre en compte ces critères pour les départements contributeurs, alors même qu'ils sont retenus comme valables pour l'attribution de la DFM, qui prend en compte la longueur des voiries, avec même des majorations en zone de montagne pour les départements qui reçoivent cette dotation.

C'est la raison pour laquelle, monsieur le ministre, un amendement a été proposé pour élargir de quatorze à vingt le nombre des départements contributeurs à la DFM, ce qui permettrait une répartition plus juste de l'effort et éviterait l'anomalie constatée, anomalie que l'article 26 nouvellement rédigé renforce. En effet, il propose à nouveau des transferts en provenance de départe-

ments de montagne, vers les départements défavorisés – ce qui est normal – mais aussi vers des départements plus aisés, à l'occasion de la suppression de la DPSU.

M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis. Eh oui !

M. Michel Bouvard. En conclusion, je souhaite, monsieur le ministre, que les travaux qui vont s'engager après notre discussion générale, permettent, notamment sur ces deux points – dotation touristique et DGF des départements –, des améliorations qui suppriment les anomalies regrettables et renforcent la cohérence de la loi, notamment au regard de la politique d'aménagement du territoire que le Gouvernement engage. (*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. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur, M. Gilles Carrez, rapporteur pour avis, et M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis. Très bien ! Très bien !

M. le président. La parole est à M. André-Maurice Pihouée.

M. André-Maurice Pihouée. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'outre-mer est à un tournant de son histoire. Les années précédentes marquées par la gestion du pouvoir socialiste nous ont plongé dans un état d'assistance avec lequel il est impératif de rompre rapidement.

Il est nécessaire aujourd'hui de recadrer de manière radicale la situation politique, économique et sociale de nos départements et territoires, ce que M. le ministre Dominique Perben a bien compris. Néanmoins, il est primordial de procéder le plus rapidement possible, et ce en partenariat avec le Gouvernement, à une réparation des injustices qui nous ont frappés depuis de nombreuses années, et dont l'une concerne la DGF.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, notre souhait est simple : nous demandons l'équité, toute l'équité, rien que l'équité. C'est d'abord et avant tout par tradition et par attachement au gaullisme que je demande pour nos communes un traitement égalitaire dans les principes et avec des adaptations spécifiques, ainsi que l'affirme clairement l'article 73 de la Constitution.

Vous le comprendrez : je ne demande pas un traitement de faveur, surtout à l'heure où les sans-abri meurent de froid à deux pas de cet hémicycle. Vous ne me le pardonneriez pas et, parce que je crois à l'unicité de la nation française, je ne le demanderai jamais.

La réforme de la dotation globale de fonctionnement nous donne l'occasion de poser le véritable débat de société qui est, au fond, celui de l'outre-mer tout entier.

Nos collectivités sont soumises à des contraintes radicalement différentes de celles de la métropole. Ces contraintes, nous les devons, à la géographie – éloignement de la métropole, exiguïté du territoire, aménagement du territoire à repenser en profondeur ; à notre démographie galopante aggravée par un solde migratoire redevenu positif depuis quelques années ; à la structure et à l'insuffisance de qualification de nos populations ; à l'absence de ressources naturelles.

Ces contraintes, qui créent chômage, pauvreté et précarité, doivent être prises en compte pour ce qui est des transferts vers nos collectivités locales. De plus, en outre-mer, plus encore qu'en métropole, les communes sont le premier recours des citoyens.

Pour faire face à ces nouvelles dépenses, qu'en est-il des recettes des collectivités locales ?

Il nous est de plus en plus difficile d'emprunter auprès des organismes de crédit car le coût de l'argent est resté excessif, malgré les dernières mesures gouvernementales. Le poids de la crise est énorme. Tout cela contribue à réduire comme une peau de chagrin – et de façon encore plus marquée que dans l'hexagone – les recettes de nos collectivités.

Et c'est pourquoi, monsieur le ministre délégué, nous vous remercions de la volonté que vous avez de fournir à nos communes les moyens de leur développement en proposant une réforme de la DGF et en accordant à nos collectivités une dotation spécifique : la dotation d'aménagement.

Pour nous, il est important que, à l'occasion de cette réforme, que soit engagée une réparation de l'injustice dont nous avons été les victimes depuis de nombreuses années. En effet, un rapport de la DGCL – qui a été communiqué au Parlement – établit de façon claire et précise que l'application des critères métropolitains à l'outre-mer pour l'attribution de la DGF aurait permis d'accroître la somme globale qui nous a été attribuée en 1992 de plus de 52 millions de francs. C'est pourquoi, monsieur le ministre délégué, l'intergroupe des élus de l'outre-mer vous proposera à cette fin un amendement que défendra leur président, M. Jean-Paul Virapoullé.

Cet amendement a pour objectif, en complète et parfaite solidarité avec les communes de métropole, de corriger sans plus attendre le différentiel existant. Il proposera d'effectuer un recalage en augmentant de plus de 52 millions de francs la base de la dotation forfaitaire, base qui servira au calcul du montant de la DGF que les communes de nos départements recevront en 1994.

En l'acceptant, monsieur le ministre délégué, vous donnerez à ces terres lointaines les moyens de parvenir à une justice plus grande et à une solidarité mieux partagée.

Nous connaissons, monsieur le ministre délégué, votre volonté de voir aboutir notre demande. Nous souhaitons que cette réforme, qui s'inscrit dans le cadre du nouvel élan donné à la politique d'aménagement du territoire lors du comité interministériel du 12 juillet dernier, ne nous laisse pas sur le bord de la route du développement. J'ai confiance en vous, et je sais que nos départements peuvent compter sur votre détermination. (*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 discussion générale est close.

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

M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, c'est avec une très grande attention que j'ai écouté, hier soir, les interventions de qualité des trois rapporteurs et, aujourd'hui, celles des différents intervenants. J'ai pris note de l'ensemble des thèmes qui ont été abordés, entendu vos approbations, vos critiques parfois, vos souhaits, vos propositions et vos espérances. Avant de répondre à chacun d'entre vous, je voudrais évoquer six sujets qui m'ont particulièrement frappé.

Premièrement, j'ai constaté que personne, quel que soit par ailleurs le sentiment que chacun peut avoir sur le contenu de la réforme, ne remet en cause la nécessité, voire l'obligation de réformer la DGF. Cette réforme apparaît comme inévitable. Je vous remercie de reconnaître que, dans un contexte économique et budgétaire difficile, il fallait du courage pour s'engager dans une telle réforme, sachant qu'il est plus facile de distri-

buer ou de redistribuer en période de prospérité économique que dans une période de restrictions budgétaires. Toujours est-il que nous avons estimé que l'intérêt du pays et des collectivités locales exigeait une remise en ordre et une adaptation de la DGF à la période actuelle.

Certains d'entre vous ont considéré qu'un peu plus d'audace aurait été souhaitable. Ils ont parfois ajouté que, pour autant, il ne fallait pas trop accélérer le mouvement, ce qui, venant de leur part, atteste d'emblée des limites qu'ils fixent à cette audace supposée. (*Sourires.*)

Deuxièmement, je crois que tout le monde est d'accord pour reconnaître l'importance d'un soutien à l'intercommunalité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Même si, sur ce sujet, les points de vue des uns et des autres ont laissé apparaître des nuances, je crois que, dans l'ensemble, vous adhérez tous à une intercommunalité véritable, fondée sur des projets, tout en restant attachée au libre choix des communes.

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

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. En cela, mesdames, messieurs les députés, vous rejoignez la position du Gouvernement : il encourage une intercommunalité, fondée sur des projets,...

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

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. ... mais respecte le libre choix des communes (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*), tout en espérant - comme j'ai eu l'occasion de le dire ailleurs - que ce libre choix ne sera pas un prétexte pour ne rien faire.

M. Bernard Derosier. Très bien !

M. Augustin Bonrepaux. Bravo !

M. Jean Tardito. Il faut le dire à M. Ollier !

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. L'intercommunalité apportera demain une réponse à bien des problèmes.

M. Christian Dupuy. Bravo !

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Mais que nul n'interprète ces propos comme une renonciation au volontarisme et au libre choix quant à l'engagement dans l'intercommunalité. (*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. Bernard Derosier. Cela va de soi !

M. Jean Tardito. Je croyais que M. le ministre allait nous annoncer de l'argent supplémentaire ! (*Sourires.*)

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Troisièmement, je constate que la plupart des intervenants sont d'accord avec le Gouvernement pour considérer que la réforme de la DGF ne constitue qu'une première étape vers une remise en ordre générale de la politique des dotations de l'État en direction des collectivités locales, et en particulier des communes. Nous n'échapperons pas à cette réforme globale dont le succès dépendra maintenant du choix du moment et de la disponibilité des moyens.

Quatrièmement - et cet élément mérite d'être rappelé - le présent projet de loi prévoit qu'un rapport d'étape sera présenté dès 1995. Nous sommes bien conscients que ce

rapport est nécessaire car il permettra, au fur et à mesure de l'application de la réforme - et particulièrement dès la première année, c'est-à-dire en 1994 - de l'infléchir, l'adapter ou l'enrichir en fonction des conclusions présentées.

Cinquièmement, je vous ai écouté les uns et les autres - avec attention, je le répète - plaider la cause des communes rurales, des grandes villes, des villes moyennes, des bourgs centres, des villes touristiques,...

M. Michel Bouvard. Ah !

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. ... des zones de montagne, des zones minières...

M. Christian Dupuy. Des hanlieues ! (*Sourires.*)

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Ces plaidoyers étaient éloquentes...

M. Patrick Ollier. C'est ça, la France !

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. ... et, je n'en doute pas, imprégnés d'une profonde conviction.

M. Jean Briane. C'est nécessaire !

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Mais attention, une réforme globale de la DGF doit rester fondée sur une cohérence globale si nous voulons qu'elle atteigne les objectifs fixés. Veillons donc, sans pour autant renoncer à la défense ardente des différentes catégories de collectivités de France, à préserver cette cohérence. Celle-ci n'est pas forcément une simple juxtaposition d'intérêts catégoriels, elle doit les transcender : voilà ce que nous devons avoir en permanence présent à l'esprit jusqu'au terme de ce débat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*) Je vous remercie d'avance, mesdames, messieurs les députés, de ce que vous pourrez faire pour qu'il puisse en être ainsi.

Sixièmement, enfin, la réforme de la DGF a, pour l'essentiel, deux objectifs : d'une part, il s'agit de réformer une dotation qui, tout le monde en est d'accord, ne répond manifestement plus de nos jours aux buts qui lui ont été assignés par ses fondateurs et par ceux qui l'ont successivement réformée depuis 1979 ; d'autre part, cette réforme s'inscrit aussi dans le grand dessein de la politique d'aménagement du territoire, car elle a été conçue de manière à « cibler » quelques-unes des grandes priorités que nous avons déterminées dans le cadre de cette politique.

Nous devons avoir toujours présent à l'esprit la nécessité de poursuivre parallèlement ces deux objectifs, aussi indispensables l'un que l'autre.

J'en viens aux différentes interventions et je demande à ceux qui les ont prononcées de m'excuser si je leur réponds trop rapidement. D'abord, je les remercie tous pour la très grande qualité de leurs propos. Ces discours honorent l'Assemblée nationale et constituent autant d'apports, positifs et constructifs à l'élaboration de cette réforme de la DGF.

Vous avez souhaité, monsieur Fréville, que cette réforme s'inscrive dans un contexte de confiance et de transparence entre l'État et les collectivités locales. La commission Delafosse, qui rendra ses conclusions au moins de mars prochain, et la commission d'évaluation des charges - qui renaît puisqu'elle ne s'était pas réunie depuis quatre ans - y contribueront, et, pour notre part, nous y veillerons.

M. Yves Fréville et M. Michel Bouvard. Très bien !

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Vous avez également souhaité qu'il y ait une rationalisation - ô combien nécessaire - de tout le système des dotations dans le cadre d'une grande réforme que vous souhaitez centrée autour de deux dotations : l'une de fonctionnement, l'autre d'équipement. Cet objectif louable, non encore inscrit dans le cadre de la réforme d'aujourd'hui, doit être notre fil conducteur sur la voie d'une réforme plus générale empreinte de plus de clarté, de plus d'efficacité et plus de simplicité.

Monsieur Ferry, vous avez évoqué le montant modeste de la solidarité pour le monde rural. Bien sûr, en période de difficultés budgétaires, il est difficile de disposer pour chacune des dotations des montants qui seraient souhaitables. Néanmoins, nous devons, dans ce contexte, veiller à atteindre nos objectifs. C'est ainsi que l'intercommunalité, qui intéresse tout particulièrement le milieu rural, disposera d'un surcroît de dotation de l'ordre de 500 à 600 millions de francs.

M. Dupuy a évoqué la dotation touristique.

M. Bernard Derosier. Pour Suresnes ! (*Sourires.*)

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Ce sujet a également été abordé hier soir par l'un des rapporteurs. J'indique donc aux intéressés que, dès que le texte est sorti des travaux du Sénat, j'ai insisté pour que la dotation touristique constitue un chapitre important du rapport d'étape qui sera présenté en 1995. Nous aurons à veiller - peut-être y parviendrons-nous au cours de ce débat ? - à ce que son identification soit clairement affirmée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Quant à l'intercommunalité fondée sur des projets, ce ne sont pas vos interventions, quelles qu'elles soient, mesdames, messieurs les députés, qui remettent en cause cet objectif précis qui doit être assigné à une DGF en faveur de l'intercommunalité.

« La décentralisation serait-elle ignorée ? », avez-vous demandé, monsieur Tardito ? Le Gouvernement - et moi tout particulièrement - reconnaît le bilan positif de la décentralisation. Un regret cependant : qu'après une douzaine d'années de mise en œuvre, il y ait encore trop souvent des financements croisés et des enchevêtrements de compétences.

M. Adrian Zeller. De plus en plus !

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Nous devons donc privilégier d'abord la clarification de la décentralisation avant de lui faire franchir une étape nouvelle dans le sens d'une extension souhaitable.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Tout à fait !

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. C'est la volonté du Gouvernement d'aller dans cette direction. Je pense que nous pourrions vous présenter, dans les prochains mois, des propositions précises à cet égard.

Enfin, vous avez mis en doute la volonté du Gouvernement de maintenir les concours accordés aux collectivités locales. Je vous rappelle que, en ce qui concerne en particulier les investissements, des améliorations très nettes ont été apportées au projet de loi de finances initial pour 1994.

Monsieur Idiart, vous avez analysé les dotations de l'Etat pour 1994 en insistant sur le contexte général dont ne peut être dissociée la réforme de la DGF proprement dite. Le Gouvernement ne peut nier la part considérable qui revient actuellement aux collectivités locales dans l'effort d'investissement du pays ; il la reconnaît. Mais, chacun doit contribuer au redressement de la situation économique et budgétaire. L'Etat fait des efforts considérables en ce sens. Il y associe les collectivités locales mais il n'a aucunement la volonté de leur ôter des moyens indispensables à la poursuite de leur politique d'investissement, nécessaire elle aussi au redressement économique.

Monsieur Mariton, la réforme préserve la stabilité des ressources des communes - c'est la finalité de la dotation forfaitaire - et je confirme qu'elle encourage à une véritable intercommunalité de projets.

M. Zuccarelli a souligné le problème posé par la dotation forfaitaire. Celle-ci évoluera à hauteur de 50 p. 100 de l'évolution de la masse totale de la DGF. Le comité des finances locales sera consulté sur tous les projets de décret. Par ailleurs, je pense que nous pourrions aboutir à des propositions ou à des accords de nature à accorder aux villes moyennes toute la place qui doit leur revenir dans le maillage du territoire national et à tenir compte de celle qu'elles occupent déjà.

M. Hunault a insisté sur le fait que la création de la DSR aurait pu entraîner la suppression de la DDR. Le Gouvernement a souhaité maintenir la DDR, qui permet des attributions déconcentrées aux préfets. Son montant, de 600 millions de francs en 1994, est conforme aux règles d'évolution de la dotation.

Monsieur Grandpierre, l'Etat, selon vous, accroîtrait la crise constatée en ce qui concerne les interventions financières des collectivités locales. Je rappelle que notre politique à cet égard se situe dans le cadre de l'effort de redressement et que nous faisons tout pour maintenir la capacité d'initiative des collectivités.

Monsieur Migaud, la réforme permet de dégager une marge de manœuvre financière en faveur d'objectifs ciblés d'aménagement du territoire : communes rurales, communes urbaines en difficulté, intercommunalité. Le rapport d'étape de 1995 veillera à ce que toute la clarté soit faite quant à l'impact de la réforme de la DGF sur les communes touristiques.

Monsieur Kucheida, vous avez abordé les particularités des communes situées dans les zones minières. Elles sont réelles, mais dans l'énumération à laquelle vous avez procédé figurent un grand nombre de communes que l'indice synthétique de la PSU classera parmi les premières.

M. Adrian Zeller. Très bien ! Alors, monsieur Kucheida ?

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Monsieur Mandon, l'intégration de la dotation ville-centre dans la dotation forfaitaire garantit sa pérennité. La plupart des villes-centres bénéficient des financements de la DGF intercommunale.

Monsieur Bonrepaux, j'ai écouté, attentivement votre longue intervention d'hier soir.

M. Patrick Ollier, rapporteur pour avis. Elle était très complète !

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Vous nous avez dit aujourd'hui que notre conception de la réforme de la DGF remettait en cause la coopération intercommunale.

Sur ce plan, nos positions ne se rejoignent pas....

M. Bernard Derosier. Pas encore ! (*Sourires.*)

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. ... mais je suis persuadé que vous finirez par être convaincu qu'à travers la dotation ciblée sur la coopération intercommunale vraie, fondée sur des projets, sur l'intégration fiscale, nous avons la volonté claire de faire le tri entre l'intercommunalité prétexte pour obtenir des dotations supplémentaires et l'intercommunalité de projets, celle que nous voulons soutenir et qui sera demain la seule manière de répondre aux attentes du monde rural.

M. Augustin Bonrepaux. Tout à fait !

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Monsieur Daniel, l'intégration de la dotation touristique dans la dotation forfaitaire est une protection, et non une menace.

Pour les communes touristiques entrantes, auxquelles nous devons penser, et qui sont en nombre relativement limité chaque année, c'est la DDR qui permettra de répondre au problème. Des instructions seront données à cet égard, après le vote de la loi, et nous veillerons à ce qu'elles soient respectées.

Vous avez également parlé des 1 100 logements sociaux dans les communes de moins de 10 000 habitants. Soixante-dix communes remplissent ce critère et ce problème devait nécessairement être évoqué.

Monsieur Albertini, vous avez souligné l'effort d'équipement des collectivités locales. Nous cherchons à le préserver.

Vous avez également souhaité que le nombre des étudiants soit pris en compte et vous aviez déjà fait cette proposition devant la commission des lois la semaine dernière. J'aurai l'occasion de revenir sur ce problème important au cours de la discussion des articles.

Monsieur Bouvard, vous avez parlé de la dotation touristique dans les mêmes termes que les orateurs qui vous avaient précédé. Dans notre esprit, le tourisme n'est pas simplement ludique.

M. Michel Bouvard. Certainement pas dans le vôtre !

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. C'est bien une activité économique à plein temps, qu'il s'agisse des communes proprement touristiques ou des zones rurales, où le tourisme est de plus en plus une activité d'appoint permettant à une certaine agriculture de continuer à survivre grâce au complément de revenu qu'il apporte.

M. Michel Bouvard. C'est vrai !

M. Patrick Oiller, rapporteur pour avis. Cela touche là à la pluriactivité !

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Je rappelle également que la commission Delafosse a pour mission d'évaluer les charges. Nous tirerons les conséquences du rapport qu'elle présentera.

M. Pihouée a évoqué la situation dans les départements et les territoires d'outre-mer. Nous y sommes particulièrement attentifs. D'ores et déjà, un effort de solidarité réelle s'exerce à leur égard et le Gouvernement est favorable à une remise à niveau de la dotation forfaitaire. Un amendement en ce sens sera présenté exprimant notre souhait concret d'aller au devant de ce qui est légitime dans les désirs et les demandes des départements et territoires d'outre-mer et de leurs collectivités.

M. Henry Jean-Baptiste. Très bien !

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Voilà, trop rapidement exprimé, ce que je retiens du début de ce débat riche, constructif et positif.

Je laisse bien augurer de la suite du débat et de sa conclusion, dont j'espère qu'elle sera elle aussi constructive ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Discussion des articles

M. le président. Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Sénat est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Puis-je vous demander, monsieur le président, une suspension de séance d'un quart d'heure environ ?

M. le président. Bien entendu. La suspension est de droit. Nous aurons ensuite un peu de temps pour commencer la discussion des articles.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-huit heures trente, est reprise à dix-neuf heures cinq.*)

M. le président. La séance est reprise.

Avant l'article 1^{er}

M. le président. Je donne lecture des intitulés avant l'article 1^{er}.

TITRE I^{er}

DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES ET DE CERTAINS DE LEURS GROUPEMENTS

CHAPITRE I^{er}

Dispositions générales

MM. Bonrepaux, Derosier, Migaud, Balligand et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 219, ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur au plus tôt le 1^{er} janvier 1995. »

La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Monsieur le ministre, je suis persuadé que, si vous n'étiez pas membre du Gouvernement, nous serions d'accord. (*Sourires.*) Mais je comprends les contraintes et les exigences de la solidarité gouvernementale. Quoi qu'il en soit, votre expérience, que j'évoquais hier, de président de conseil général et de maire, doit vous conduire à reconnaître, au fond de vous-même, j'en suis sûr, que nos arguments ne sont pas si mauvais.

Ma seconde observation d'ordre général portera, monsieur le président, sur un fait qui n'a pas été très remarqué.

Nous avons déposé une motion de renvoi en commission, mais, considérant que la discussion générale s'est déroulée dans de bonnes conditions et pour ne pas retarder davantage des débats qui risquent d'être longs, nous l'avons retirée.

Nous abordons maintenant les articles et les amendements. Un certain nombre de ceux-ci traduisent notre seul souci de permettre une véritable discussion sur la dotation globale de fonctionnement.

Le premier amendement, qui porte le numéro 219, est de bon sens.

Aujourd'hui, 2 décembre, date historique à plus d'un titre, d'une certaine façon, monsieur le ministre, vous vous préparez à faire un coup d'Etat. (*Sourires*), comme d'autres en leur temps, en modifiant la DGF. J'espère pour vous, que ce ne sera pas votre Waterloo!

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Non, ce sera Austerlitz! (*Sourires*.)

M. Bernard Derosier. Pour vous aider, nous vous proposons un amendement de sagesse.

En ce 2 décembre, à vingt-huit jours de la fin de l'année, les collectivités locales ont déjà préparé leur budget pour 1994 et, au cours de l'exercice 1993, un certain nombre d'autorisations de programme ont été présentées - puisque les départements, en particulier, ont la possibilité de recourir à cette procédure.

Il serait donc sage de nous donner un peu de temps et de renvoyer au 1^{er} janvier 1995 l'application des dispositions que vous nous proposez. Il y aura une navette avec le Sénat et la commission mixte paritaire n'aboutira pas forcément à un accord. Il est donc souhaitable que nous nous donnions le temps de procéder à un certain nombre d'exercices pour vérifier que vos propositions peuvent, effectivement, être appliquées.

Tel est le sens de l'amendement que je demande à l'Assemblée d'adopter.

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

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Que personne n'en soit surpris, l'avis de la commission des lois est défavorable.

Nous venons de discuter pendant assez longtemps des principes de la réforme et il nous est proposé, avant même d'avoir examiné son contenu, de la reporter!

D'autre part, l'argument figurant dans l'exposé des motifs de l'amendement et concernant l'élaboration des budgets locaux me paraît pouvoir constituer une objection de fond car les prévisions de recettes fiscales ne sont communiquées aux collectivités locales que dans le courant du mois de février.

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

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Monsieur Derosier, tout le monde admet que nous sommes confrontés à une situation de blocage en matière de DGF. La réforme est donc urgente et son application au 1^{er} janvier 1994 s'impose.

Par surcroît, cette réforme n'est pas improvisée: elle a été longuement préparée en liaison avec les responsables des associations d'élus et avec le comité des finances locales.

Tous les éléments sont donc réunis pour qu'une mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 1994 puisse s'opérer sans difficulté.

M. le président. La parole est à M. Jean Tardito.

M. Jean Tardito. L'amendement me paraît intéressant dans la mesure où, malgré les dires de M. le ministre, la réforme, prétendue mûrement réfléchie, ne nous a apporté aucune clarté.

Nous aurions aimé disposer de simulations qui auraient pu apaiser nos craintes. Je soutiens donc l'amendement défendu par M. Derosier.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 219.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. Bernard Derosier. Dommage!

M. le président. MM. Bonrepaux, Derosier, Migaud, Balligand et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 220, ainsi rédigé:

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant:

« L'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi sera soumise à l'approbation du Parlement dans le courant de l'année 1994.

« Dans ce but, le Gouvernement présentera un rapport au Parlement sur les conséquences financières de la réforme. »

La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Avant que n'intervienne la réforme de la dotation globale de fonctionnement de 1985, de très nombreuses simulations avaient été fournies à l'Assemblée.

En l'occurrence, je regrette qu'un certain nombre d'éléments, que j'avais demandés en commission des finances, ne nous soient pas parvenus. Avant d'engager la présente réforme, il aurait mieux valu disposer d'un bilan de la précédente.

C'est pourquoi nous proposons que le Gouvernement présente un rapport au Parlement sur le bilan de la réforme précédente et sur les conséquences financières de la nouvelle réforme proposée. Nous proposons également que l'entrée en vigueur des dispositions de la future loi soit soumise à l'approbation du Parlement dans le courant de l'année 1994.

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

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Le bilan de l'application de la dernière réforme a été abondamment exposé devant le comité des finances locales, dont notre collègue M. Bonrepaux est d'ailleurs un membre éminent, ainsi qu'il l'a démontré hier.

Je confirme que la présente réforme, ainsi qu'on l'a dit, a été longuement mûrie.

Enfin, remarque plus formelle, j'observe qu'avec la disposition que l'on nous propose, l'entrée en vigueur d'une loi serait subordonnée à une autre loi. S'il en était ainsi, je craindrais que l'on ne complique quelque peu la procédure législative!

Pour toutes ces raisons, la commission est défavorable à l'amendement.

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

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Le Gouvernement est lui aussi défavorable à l'amendement.

Le Gouvernement a pris l'engagement, inscrit dans l'article 31 du projet de loi, de dresser, au vu des résultats de la réforme en 1994, un bilan précis d'où devront se dégager les adaptations et les inflexions nécessaires.

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

M. Augustin Bonrepaux. Je retire l'amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 220 est retiré.

MM. Derosier, Bonrepaux, Migaud, Balligand et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 221, ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« Les dispositions de la présente loi sont appliquées progressivement sur cinq ans. »

La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. M. le rapporteur et M. le ministre viennent de nous rappeler qu'un certain nombre de dispositions étaient prévues : il n'empêche, ainsi que M. Tardito l'a dénoncé avec raison, que l'on part un peu à l'aventure quoi que l'on en dise !

Le Parlement va voter une nouvelle répartition de la dotation globale de fonctionnement, mais je suis persuadé que l'on n'en a pas mesuré toutes les conséquences pour l'ensemble de nos 36 000 communes.

Un certain nombre d'entre nous, dont vous-même, monsieur le ministre, se souviennent certainement de la malheureuse expérience de 1974-1975, quand le gouvernement de M. Chirac avait institué la taxe professionnelle. Ce fut une véritable catastrophe !

M. Adrien Zeller. Ce n'est pas comparable !

M. Bernard Derosier. A l'époque, mes amis politiques - je n'étais pas encore député moi-même - avaient vivement souhaité une simulation.

Monsieur le ministre, une année d'expérimentation eût été souhaitable. Vous n'en avez pas voulu, et votre majorité non plus. C'est pourquoi nous vous proposons d'étaler sur cinq années la mise en œuvre du nouveau mode de calcul.

Après tout, nous traversons une période de plans quinquennaux : plan quinquennal pour l'emploi, plan quinquennal pour les finances publiques. Alors, pourquoi pas un plan quinquennal pour la DGF, monsieur le ministre ? Vous auriez là une occasion de vous « positionner » par rapport à M. Giraud et à M. Sarkozy. Profitez-en ! (*Sourires.*)

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

M. Arnaud Cazin d'Honinethun, rapporteur. Merci, monsieur Derosier, de vous placer dans une perspective quinquennale, sur laquelle nous serons tous d'accord.

Le seul problème avec votre amendement, c'est qu'il est difficilement applicable. Comme l'a bien précisé M. le ministre, on ne peut appliquer une réforme d'ensemble par morceaux. En effet, de deux choses l'une : ou bien on aboutit à quelque chose de complètement incohérent, ou bien on fait sauter l'enveloppe !

Pour ces deux raisons, la commission a émis un avis défavorable.

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

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. La réforme de la DGF constitue un tout cohérent, dont les éléments sont indissociables.

Ne comparons pas ce qui n'est pas comparable ! Nous ne partons pas, avec la DGF, du néant : nous partons de bases solides.

Je puis prendre l'engagement que tous les éléments sur lesquels est fondée la réforme sont solides et que celle-ci évitera toute surprise désagréable quant aux objectifs que nous nous sommes assignés.

M. Jean Tardito. Ce sont justement les objectifs qui nous inquiètent !

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Le Gouvernement est évidemment défavorable à l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Christian Daniel.

M. Christian Daniel. Je voudrais dire à mes collègues socialistes qu'il n'est pas plus nécessaire de reporter la réforme à 1995 que de l'appliquer progressivement. Car le contexte économique difficile que nous connaissons est au moins favorable par un de ses aspects : nous nous situons dans le cadre d'une politique de maîtrise de l'inflation. C'est donc le moment de lancer la réforme de la DGF !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 221.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi d'un certain nombre d'amendements, n°s 239 à 249, qui ont le même objet. Leurs auteurs voudront sans doute en faire une présentation commune.

M. Augustin Bonrepaux. En effet, monsieur le président, car je ne veux pas trop allonger les travaux de l'Assemblée.

M. le président. L'amendement n° 239, présenté par MM. Bonrepaux, Migaud, Balligand, Derosier et les membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« A compter du 1^{er} janvier 1994, les taux de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle prévue à l'article 1648 D du code général des impôts sont majorés de 20 p. 100. »

L'amendement n° 240, présenté par MM. Bonrepaux, Migaud, Balligand, Derosier et les membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« A compter du 1^{er} janvier 1994, les taux de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle prévue à l'article 1648 D du code général des impôts sont majorés de 19 p. 100. »

L'amendement n° 241, présenté par MM. Migaud, Balligand, Derosier, Bonrepaux et les membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« A compter du 1^{er} janvier 1994, les taux de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle prévue à l'article 1648 D du code général des impôts sont majorés de 18 p. 100. »

L'amendement n° 242, présenté par MM. Migaud, Balligand, Derosier, Bonrepaux et les membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« A compter du 1^{er} janvier 1994, les taux de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle prévue à l'article 1648 D du code général des impôts sont majorés de 17 p. 100. »

L'amendement n° 243, présenté par MM. Migaud, Balligand, Derosier, Bonrepaux et les membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« A compter du 1^{er} janvier 1994, les taux de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle prévue à l'article 1648 D du code général des impôts sont majorés de 16 p. 100. »

L'amendement n° 244, présenté par MM. Migaud, Balligand, Derosier, Bonrepaux et les membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« A compter du 1^{er} janvier 1994, les taux de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle prévue à l'article 1648 D du code général des impôts sont majorés de 15 p. 100. »

L'amendement n° 245, présenté par MM. Balligand, Derosier, Bonrepaux, Migaud et les membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« A compter du 1^{er} janvier 1994, les taux de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle prévue à l'article 1648 D du code général des impôts sont majorés de 14 p. 100. »

L'amendement n° 246, présenté par MM. Balligand, Derosier, Bonrepaux, Migaud et les membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« A compter du 1^{er} janvier 1994, les taux de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle prévue à l'article 1648 D du code général des impôts sont majorés de 13 p. 100. »

L'amendement n° 247, présenté par MM. Balligand, Derosier, Bonrepaux, Migaud et les membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« A compter du 1^{er} janvier 1994, les taux de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle prévue à l'article 1648 D du code général des impôts sont majorés de 12 p. 100. »

L'amendement n° 248, présenté par MM. Balligand, Derosier, Bonrepaux, Migaud et les membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« A compter du 1^{er} janvier 1994, les taux de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle prévue à l'article 1648 D du code général des impôts sont majorés de 11 p. 100. »

L'amendement n° 249, présenté par MM. Balligand, Derosier, Bonrepaux, Migaud et les membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« A compter du 1^{er} janvier 1994, les taux de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle prévue à l'article 1648 D du code général des impôts sont majorés de 10 p. 100. »

Vous avez la parole, monsieur Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Monsieur le rapporteur. C'est par prudence que la réforme de 1985 a été étalée sur cinq ans et qu'elle s'est appliquée par étapes. La première année, on conservait 80 p. 100 dans l'ancien système et l'on mettait 20 p. 100 dans le nouveau, l'année suivante, respectivement 70 p. 100 et 30 p. 100, et ainsi de suite. La formule est bien connue. Votre réponse n'était donc pas tellement fondée.

J'en viens à l'amendement n° 239 qui est important. Pour le cas où on le jugerait excessif, on me permettra de dire tout de suite un mot du dernier de la série, c'est-à-dire de celui qui prévoit une majoration de 10 p. 100.

Nous constatons cette année que le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle diminue de près de 7 p. 100. Chacun a pu le contrôler dans le budget. Or ce sont les communes défavorisées et dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne qui en bénéficient. Elles sont bien sûr plus pauvres que celles qui font un effort fiscal supérieur à la moyenne et qui consentent beaucoup plus d'efforts qu'elles, en mobilisant davantage de ressources que les autres.

Dès lors que la masse répartie entre ces communes diminue, les moyens affectés aux communes les plus défavorisées diminuent également. Je vous propose donc d'augmenter la cotisation de péréquation afin que les moyens du fonds national de péréquation restent au moins au même niveau et même, si vous le souhaitez, augmentent sensiblement.

Il en résultera, me direz-vous, une aggravation des charges des entreprises. Pas du tout ! Cette proposition s'appliquera aux entreprises situées dans les communes où le taux global de la taxe est inférieur au taux global moyen constaté au niveau national. Il s'agit là d'une cotisation minimale, et peu douloureuse, qui augmentera sensiblement le fonds national.

Je vous propose en premier lieu une majoration de 20 p. 100.

Si vous l'acceptez, vous feriez un geste important vis-à-vis des communes rurales...

M. Michel Hunault. Pas seulement, de toutes les communes défavorisées !

M. Augustin Bonrepaux. Vous avez raison, mon cher collègue, toutes les communes défavorisées de France en bénéficieraient, même celles qui dénombrent plus de 200 000 habitants, tranche au demeurant quelque peu injuste et qu'il faudra bien corriger. C'est dire l'importance de notre proposition.

M. le président. Monsieur Bonrepaux, je crois que l'on peut considérer que vous avez soutenu ensemble l'amendement n° 239 et les dix amendements de repli qui le suivent. Ils sont tous identiques, en effet, à l'exclusion du taux de majoration proposé, qui diminue d'un point à chaque amendement, de 20 p. 100 pour le premier à 10 p. 100 pour le dernier.

M. Augustin Bonrepaux. Exactement. A M. le ministre de choisir le taux. Je me rallierai à sa proposition.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces onze amendements ?

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. L'article 1648-D du code général des impôts prévoit une cotisation de péréquation de la taxe professionnelle qui frappe les entreprises situées dans les communes où le taux de taxe professionnelle est inférieur au taux moyen national constaté. Cette cotisation supplémentaire est dégressive en fonction de l'écart qui existe entre le taux communal et le taux moyen national.

Vous nous proposez, monsieur Bonrepaux, de majorer la cotisation de péréquation. Mais n'avez-vous pas déclaré tout à l'heure - et c'est le bon sens même - que toute réforme fiscale, et *a fortiori* de la DGF, exigeait d'être simulée avant de pouvoir entrer en vigueur ? J'ai donc peur que, faute de simulation de l'effet de celle-ci sur les entreprises, nous ne soyons dans l'incapacité d'en discerner les avantages et les inconvénients, même s'il est acquis qu'elle améliorerait la péréquation entre les communes.

Pour cette raison, et considérant de surcroît qu'il n'est pas souhaitable, dans une période économique difficile, de majorer les charges des entreprises, la commission a émis un avis défavorable.

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

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Monsieur Bonrepaux, la mesure que vous proposez relève incontestablement de la loi de finances.

De plus, dans les circonstances actuelles, le Gouvernement tient à rester fidèle à une politique de modération de l'évolution des prélèvements obligatoires. Je ne puis donc accepter vos amendements.

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

M. Augustin Bonrepaux. Monsieur le président, ayant présenté en vain le premier de ces amendements, je ferai l'impasse sur tous les amendements intermédiaires pour me replier sur le dernier de la série, n° 249, qui propose de majorer de 10 p. 100 les taux de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle.

M. le président. Les amendements n° 239 à 248 sont donc retirés. Seul le 249 reste en discussion.

Je vous en prie, monsieur Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Monsieur le rapporteur, vous prétendez à la fois que la réforme envisagée est bonne, même sans simulation, mais qu'on ne peut pas accepter la mesure que je propose dans la précipitation et sans simulation préalable. Ce n'est pas très sérieux ! D'autant que toutes les simulations nécessaires ont déjà été faites par les services lorsque le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle a été institué. Il suffit de se reporter aux archives de la DGCL.

Deuxièmement, nous proposons une mesure dont l'objectif est d'épargner les entreprises les plus imposées, d'égaliser les taux et de ne faire payer que les entreprises situées dans les communes où les taux sont les plus faibles. Cette première proposition sur la taxe professionnelle - car nous en ferons d'autres, assorties celles-là de simulations - s'inscrit donc parfaitement dans le débat sur l'aménagement du territoire. La dotation globale de fonctionnement qui est aussi une dotation d'aménagement est au cœur de ce débat.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, si vous acceptiez une majoration de 10 p. 100, ce serait un progrès important.

M. le président. La commission maintient-elle, sur l'amendement n° 249, l'avis qu'elle a émis sur l'ensemble des amendements ?

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Avis défavorable pour les raisons déjà indiquées.

M. le président. Et le Gouvernement ?

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Position inchangée.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 249.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

3

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, troisième 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'Honincthun, 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.

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures trente.)

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