

**OFFICIEL**  
**DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**  
**DEPUTÉS PARLEMENTAIRES**  
**ASSEMBLÉE NATIONALE**

---

**CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958**

**10<sup>e</sup> Législature**

**PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994**

**(125<sup>e</sup> SÉANCE)**

**COMPTE RENDU INTÉGRAL**

**2<sup>e</sup> séance du lundi 20 décembre 1993**



## SOMMAIRE

### PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. **Décisions du Conseil constitutionnel sur des requêtes en contestation d'opérations électorales** (p. 7939).
2. **Convocation du Parlement en session extraordinaire** (p. 7939).  
Décret portant convocation du Parlement en session extraordinaire.
3. **Allocution de M. Philippe Séguin, président de l'Assemblée nationale** (p. 7940).  
M. le président.  
M. Edouard Balladur, Premier ministre.
4. **Loi de finances rectificative pour 1993**. - Transmission et discussion du texte de la commission mixte paritaire (p. 7944).  
M. Philippe Auberger, rapporteur de la commission mixte paritaire.

### PRÉSIDENTE DE Mme NICOLE CATALA

#### DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 7945)

MM. Augustin Bonrepaux, le rapporteur.  
Clôture de la discussion générale.  
M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, porte-parole du Gouvernement.  
M. Jacques Barrot, vice-président de la commission mixte paritaire.

#### TEXTE DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE (p. 7946)

#### EXPLICATIONS DE VOTE (p. 7949)

MM. Yves Fréville, le ministre,  
Augustin Bonrepaux.

#### VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 7950)

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

5. **Fixation de l'ordre du jour de la session extraordinaire** (p. 7950).
6. **Dotation globale de fonctionnement**. - Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi (p. 7950).  
M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois, suppléant M. Arnaud Caziri d'Honinchtun, rapporteur de la commission des lois.  
M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.

#### EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ (p. 7952)

Exception d'irrecevabilité de M. Malvy : MM. Augustin Bonrepaux, le président de la commission des lois, Yves Fréville. - Rejet par scrutin.

#### QUESTION PRÉALABLE (p. 7958)

Question préalable de M. Malvy : MM. Julien Dray, le président de la commission des lois, Mme le président, M. le ministre. - Rejet.

#### DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 7963)

MM. Yves Fréville,  
Michel Grandpierre,  
Jean Glavany.

Clôture de la discussion générale.

#### MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (p. 7968)

Motion de renvoi en commission de M. Malvy : M. Jacques Floch. - Rejet par scrutin.

Passage à la discussion des articles.

#### *Kappels au règlement* (p. 7971)

M. Patrick Ollier, Mme le président.

M. Augustin Bonrepaux, Mme le président, M. le président de la commission des lois.

#### *Suspension et reprise de la séance* (p. 7972)

#### DISCUSSION DES ARTICLES (p. 7972)

##### Avant l'article 1<sup>er</sup> (p. 7972)

Les amendements n<sup>os</sup> 3, 6, 4, 5 et 7 de M. Bonrepaux ne sont pas soutenus.

##### Après l'article 5 (p. 7973)

Amendement n<sup>o</sup> 8 de M. Bonrepaux : M. Augustin Bonrepaux, Mme le président, MM. le président de la commission des lois, le ministre. - Rejet.

MM. Augustin Bonrepaux, le président de la commission des lois.

##### Article 6 (p. 7974)

Amendement de suppression n<sup>o</sup> 9 de M. Bonrepaux : MM. Jacques Floch, le président de la commission des lois, le ministre. - Rejet.

Amendement n<sup>o</sup> 10 corrigé de M. Bonrepaux : MM. Augustin Bonrepaux, le président de la commission des lois, le ministre. - Retrait.

Amendement n<sup>o</sup> 59 de M. Bonrepaux : MM. Augustin Bonrepaux, le président de la commission des lois, le ministre. - Rejet.

Amendement n<sup>o</sup> 60 de M. Bonrepaux : M. Augustin Bonrepaux. - Rejet.

Amendement n<sup>o</sup> 61 de M. Bonrepaux. - Rejet.

Adoption de l'article 6.

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

7. **Ordre du jour** (p. 7977).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTICE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

### DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR DES REQUÊTES EN CONTESTATION D'OPÉRATIONS ÉLECTORALES

M. le président. En application de l'article L.O. 185 du code électoral, j'ai reçu du Conseil constitutionnel communication de deux décisions de rejet relatives à des contestations d'opérations électorales.

Conformément à l'article 3 du règlement, cette communication est affichée et sera publiée à la suite du compte rendu intégral de la présente séance.

2

### CONVOCATION DU PARLEMENT EN SESSION EXTRAORDINAIRE

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

« Paris, le 20 décembre 1993.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que, en application des articles 29 et 30 de la Constitution, le Parlement sera réuni en session extraordinaire à compter du mardi 21 décembre 1993.

« Je vous communique pour information de l'Assemblée nationale la copie du décret du Président de la République qui ouvre cette session et qui sera publié au *Journal officiel*.

« Je vous prie d'agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Je donne lecture du décret annexé à cette lettre :

#### « DÉCRET PORTANT CONVOCATION DU PARLEMENT EN SESSION EXTRAORDINAIRE

« Le Président de la République,

« Sur le rapport du Premier ministre,

« Vu les articles 29 et 30 de la Constitution,

« Décrète :

« Art. 1<sup>er</sup>. - Le Parlement est convoqué en session extraordinaire à compter du mardi 21 décembre.

« Art. 2. - L'ordre du jour de la session extraordinaire comprendra :

1<sup>o</sup> Des questions au Gouvernement.

2<sup>o</sup> La poursuite de l'examen de ceux des propositions et projets de loi suivant qui n'auraient pas été définitivement adoptés à l'achèvement de la session ordinaire :

« Projet de loi instituant la société par actions simplifiée ;

« Projet de loi portant mise en œuvre de la directive n° 91/250/CEE du Conseil des Communautés européennes en date du 14 mai 1991 concernant la protection juridique des programmes d'ordinateur et modifiant le code de la propriété intellectuelle ;

« Projet de loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature ;

« Projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature ;

« Projet de loi relatif au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale ;

« Projet de loi modifiant le code des assurances (partie législative), en vue notamment de la transposition des directives n° 92-49 et 92-96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du Conseil des communautés européennes ;

« Projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts ;

« Projet de loi portant diverses dispositions relatives à la Banque de France, à l'assurance, au crédit et aux marchés financiers ;

« Projet de loi portant aménagement de la législation relative à la garantie des métaux précieux et aux pouvoirs de contrôle des agents des douanes sur la situation administrative de certaines personnes ;

« Projet de loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction ;

« Projet de loi relatif à la reconnaissance de qualité des produits agricoles et alimentaires ;

« Projet de loi portant diverses dispositions concernant l'agriculture ;

« Projet de loi de programme relatif au patrimoine monumental ;

« Projet de loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication ;

« Proposition de loi autorisant le versement de primes de fidélité à certaines actions nominatives des sociétés commerciales.

« Art. 3. - Le Premier ministre est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

« Fait à Paris, le 20 décembre 1993.

« FRANÇOIS MITTERRAND

« Par le Président de la République :

« Le Premier ministre,  
ÉDOUARD BALLADUR

### ALLOCUTION DE M. LE PRÉSIDENT

**M. le président.** Monsieur le Premier ministre, monsieur le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale, monsieur le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés, mes chers collègues, notre assemblée, au terme de cette session d'automne, aura parcouru un premier cycle annuel, non point encore calendaire, mais du moins dans l'acception parlementaire du terme.

L'occasion est donc excellente, en dressant le bilan de nos travaux durant les trois derniers mois, de dégager quelques enseignements du déroulement de ce début de législature. Une législature qui compte déjà, dois-je le rappeler, deux sessions extraordinaires et qui s'apprête, vous l'avez entendu, à en entamer une troisième.

ceux qui pourraient encore douter de la densité et du rythme de travail demandés à l'Assemblée nationale, il suffira de rappeler que 57 séances et 194 heures de débats ont été consacrées au seul examen du projet de loi de finances pour 1994.

Nous avons de plus débattu d'un projet de loi constitutionnelle, de trois projets de loi organique, de 39 projets de loi ordinaires et de trois propositions de loi, discussions qui ont donné lieu à l'examen de quelque 3 743 amendements. De surcroît, après que la délégation pour les Communautés européennes et les commissions permanentes eurent procédé à l'étude de soixante-trois propositions d'actes communautaires, notre assemblée a discuté et voté cinq résolutions les concernant, dont quatre en séance publique.

Une déclaration suivie d'un débat d'orientation a permis au Gouvernement et à l'Assemblée de s'exprimer aussi sur l'organisation électrique et gazière dans le contexte européen. Enfin, la semaine dernière, à l'occasion des accords dits du « cycle de l'Uruguay », le Gouvernement a engagé sa responsabilité sur une déclaration de politique générale.

Nous aurons au total siégé 495 heures en séance publique et plus de 250 heures en commission. Et encore vous ferai-je grâce de statistiques tout aussi explicites concernant la délégation pour les Communautés européennes, les commissions d'enquête sur les délocalisations et sur la formation professionnelle, la commission *ad hoc* et les groupes d'études et d'amitié.

Neuf communications du Gouvernement, le mardi après-midi, sur des problèmes d'actualité ont permis aux groupes de s'informer et de faire connaître leur opinion sur les sujets traités, tandis que 183 questions étaient posées le mercredi aux ministres, complétées par plus de 3 297 questions écrites. En outre, 99 réponses à des questions orales sans débat ont été données par le Gouvernement, leur déplacement au jeudi matin semblant rendre quelque vigueur et quelque sens à cette procédure. Ce travail considérable n'aurait pas été possible si une coopération étroite ne s'était instaurée avec le Gouvernement.

Je souhaite donc dire publiquement à M. le Premier ministre combien je lui sais gré d'avoir toujours prêté une oreille attentive aux suggestions que nous pouvions lui

faire pour permettre à notre assemblée d'exercer plus pleinement encore ses prérogatives. Je voudrais également remercier M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale pour son empressement à rechercher des solutions aux difficultés que nous pouvions rencontrer.

Il reste que si, à s'en tenir aux chiffres, le bilan est impressionnant, il ne peut manquer d'éveiller quelque perplexité.

Cette perplexité porte d'abord sur le cadre institutionnel de l'activité législative et sur son contenu lui-même.

Sans vouloir revenir sur une discussion dont les éléments sont connus et à laquelle nous pouvons comprendre qu'après deux réunions du Congrès en neuf mois le Gouvernement ne souhaite pas, dans l'immédiat, donner de conclusion, force est de constater, une fois encore, que le cadre de nos sessions se révèle trop étroit.

Les demandes de sessions extraordinaires sont devenues si nombreuses, pour ne pas dire systématiques...

**M. Philippe Auberger.** C'est notre ordinaire !

**M. le président.** ... qu'on pourrait à bon droit les qualifier de sessions ordinaires supplémentaires. Le plus préoccupant étant d'ailleurs qu'elles se révèlent incapables de résorber l'encombrement de notre ordre du jour, encombrement dont chacun s'accorde à penser qu'il ne peut qu'affecter la qualité de nos travaux.

Une activité législative normale, qui passe par une application convenable de l'article 88-4 de la Constitution sur le contrôle des actes communautaires, exigerait sans nul doute l'allègement de cette terrible contrainte de temps qui pèse quotidiennement sur le fonctionnement de notre assemblée. Il est vrai qu'une part non négligeable de nos problèmes serait sinon réglée du moins atténuée si le contenu de la loi faisait l'objet d'une plus rigoureuse attention. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Le Conseil d'Etat a très justement dénoncé, dans son rapport annuel de 1991, l'inflation législative, ajoutant, avec un indéniable bonheur d'expression, que « lorsque le droit bavarde, le citoyen ne l'écoute plus ».

**M. Pierre Mazeaud.** Exactement !

**M. Philippe Auberger.** Dans certains cas, il jacasse !

**M. le président.** Mes chers collègues, ne nous y trompons pas, l'excès de droit tue le droit. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*) Et il n'est pas de meilleure façon d'organiser l'insécurité juridique que de multiplier les dispositions législatives.

**M. Jacques Barrot et M. Jean Lipkowski.** Très bien !

**M. le président.** Le citoyen s'y perd. L'administration, comme le juge, se fraient dans le maquis des normes et des textes, parfois contradictoires, une latitude qui confine de temps à autre à l'arbitraire. En multipliant des règles parallèles et parfois incompatibles, nous ne faisons que leur donner le choix des moyens et de temps à autre, ce qui est pire, celui des fins.

**M. Pierre Mazeaud.** Très bien !

**M. le président.** Nous en sommes tous coupables, législatif et exécutif, depuis des années et des années.

La loi est un acte important. Elle a une fonction qui ne saurait être méconnue. Elle ne peut ni ne doit se réduire à l'annonce solennelle d'un catalogue d'intentions ou à l'occasion de discourir depuis notre tribune.

De ce point de vue, je ne peux manquer de vous faire part de ma grave préoccupation devant la multiplication des dispositions à caractère réglementaire - certaines ne peuvent même pas prétendre à cet honneur - ...

**M. Jacques Barrot.** Très bien !

**M. Pierre Mazeaud.** Même pas !

**M. le président.** ... qui tendent à envahir les textes qui nous sont soumis. Nous sommes ainsi amenés à examiner des dispositions qui, en vertu de la Constitution elle-même, pourront être modifiées par décret. Les circulaires se transforment en lois, quand la loi n'est pas le moyen de légaliser les circulaires.

Assurément, le Gouvernement comme le Parlement doivent progressivement revenir à une conception plus ordonnée de l'activité législative. Comme le disait Portalis : « la loi permet, ordonne et interdit ». (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. Pierre Mazeaud.** Très bien !

**M. le président.** Encore convient-il qu'elle le fasse dans la plus grande clarté, et pas plus qu'il n'est nécessaire.

**Mme Ségolène Royal.** Comme pour la révision de la loi Falloux !

**M. le président.** Descartes n'était pas en reste, dont la mise en garde prend des accents prémonitoires : « La multitude des lois fournit souvent des excuses aux vices ; en sorte qu'un Etat est bien mieux réglé lorsque, n'en ayant que fort peu, elles y sont fort étroitement observées ».

Telle est en tout cas, je souhaite le rappeler, la conception qui avait prévalu en 1958 et dont la réhabilitation comporterait trois grands mérites : elle clarifierait les rapports entre le Parlement et le Gouvernement ; elle simplifierait le rôle du juge ; elle favoriserait l'acceptation par nos concitoyens des normes indispensables à la vie et à l'équilibre d'une société démocratique développée.

Mais cet ordre souhaitable, nous devons aussi et d'abord le rechercher dans l'amélioration de nos procédures internes.

Un projet de réforme de notre règlement est près d'aboutir, projet auquel tous les groupes de cette assemblée, avec le concours irremplaçable de M. le président de la commission des lois (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République*)...

**M. Robert Pandraud.** Très bien !

**M. le président.** ... auront pris une part active. Cette réforme est préparée avec le souci de n'innover qu'en garantissant les droits de chacun dans la procédure parlementaire, et en premier lieu ceux de l'opposition.

**M. Augustin Bonrepaux.** Il ne faut pas en rester aux paroles !

**M. le président.** Les conclusions de ce groupe de travail devraient revêtir la forme d'une proposition de résolution, accompagnée de recommandations.

**Mme Ségolène Royal.** Très bien !

**M. le président.** L'ensemble pourrait vous être soumis dans le courant du mois de janvier si, comme je l'espère, ce texte pouvait figurer à l'ordre du jour d'une session extraordinaire. Elle entrerait ainsi en vigueur dès le début de la session de printemps.

**M. Robert Pandraud.** Très bien !

**M. le président.** Il s'agit tout d'abord de rééquilibrer la séance publique et les travaux des commissions. Ceux-ci sont désormais inférieurs en durée à ceux que nous pour-

suivons dans l'hémicycle. La séance publique est ainsi encombrée par la discussion technique et le débat se noie dans la minutie juridique.

Il y perd de sa clarté et l'hémicycle est déserté, sauf par une poignée de spécialistes que l'absence de leurs collègues n'incite pas toujours fatalement à la concision. (*Sourires.*)

**M. Pierre Mazeaud.** Certes !

**M. le président.** Une première mesure consisterait à ce que la mise au point technique des textes soit discutée au sein des commissions, auxquelles le Gouvernement serait appelé à participer en tant que de besoin.

**M. Gérard Jeffray.** Très bien !

**M. le président.** Trop souvent, en effet, l'Assemblée et le Gouvernement ne découvrent leurs positions respectives sur des questions très pointues qu'en séance publique.

**M. Jean de Lipkowski.** Très juste !

**M. le président.** Cela donne lieu à des mises au point toujours improvisées, souvent laborieuses, qui ne peuvent que perturber le déroulement normal des débats.

Dans le même esprit, les députés extérieurs à la commission saisie au fond auraient la possibilité de venir y défendre leurs amendements avec toute la publicité nécessaire. (« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)

**M. le président.** Ainsi, dans un cas comme dans l'autre, pourrions-nous éviter le dépôt d'amendements tardifs...

**M. Pierre Mazeaud.** Très bien !

**M. le président.** ... qui, n'ayant pas fait l'objet d'un examen préalable par les commissions, remettent en cause les prérogatives de ces dernières et les conduisent souvent à s'interroger sur l'utilité même de leur intervention.

**M. Jacques Barrot.** Très bien !

**Mme Ségolène Royal.** Je ne suis pas d'accord. Cela est très dangereux !

**M. le président.** La séance publique redeviendra, parallèlement, le lieu où les options politiques essentielles sont discutées, sans fatalement se perdre en de vaines arguties.

Il ne vous restera plus - il ne nous restera plus - qu'à exploiter ces nouvelles possibilités, c'est-à-dire à rompre avec des habitudes prises en désespoir de cause et de longue date. Gageons que ce ne sera pas forcément le plus facile. L'accord est cependant suffisamment large au sein de cette assemblée, tant sur la condamnation des dérives constatées que sur l'organisation nouvelle et souhaitable de nos travaux, pour que toutes les conséquences de la réforme soient tirées.

Mais la rénovation de notre règlement resterait incomplète si elle ne conduisait pas à un renforcement des pouvoirs de contrôle de notre assemblée.

**M. Pierre Mazeaud.** Très juste !

**M. le président.** Certaines des initiatives déjà prises ont montré quelque efficacité. Mais des problèmes demeurent.

Ainsi, la procédure des questions écrites peut encore être améliorée. Trop de questions adressées aux ministres restent sans réponse...

**Mme Mugette Jacquaint, Mme Ségolène Royal et M. Michel Bouvard.** C'est vrai !

**M. le président.** ... même si leur nombre est considérable. Cette procédure revêt pourtant pour l'ensemble des membres de notre assemblée une très grande importance.

La réforme du règlement pourrait donc être l'occasion d'expérimenter une formule permettant d'obtenir du Gouvernement des réponses plus rapides, du moins à des questions dont l'importance et l'urgence auraient été préalablement signalées par les groupes.

L'objectif est par ailleurs une meilleure continuité du contrôle exercé par notre assemblée. Les commissions pourraient opportunément remplir ce rôle, en siégeant avec une plus grande régularité, voire à tour de rôle, pendant les intersessions.

Le Parlement, en effet, n'est pas en vacances pendant l'intersession, pas plus que ne s'arrête la vie du pays. Il serait donc souhaitable que nos commissions permanentes garantissent la permanence de l'Assemblée dans ces périodes où cesse l'activité législative mais où ne doit pas s'interrompre l'exercice du contrôle.

Cette activité de contrôle et de suivi de l'action gouvernementale, si les présidents des commissions l'acceptent, ferait l'objet d'une large diffusion, notamment par le biais de la télévision.

Je voudrais aussi insister, parmi nos tâches de contrôle, sur le suivi des activités communautaires. J'ai déjà dit que la délégation pour les Communautés européennes et nos commissions devaient l'assurer indépendamment des interruptions dues aux intersessions.

La procédure de transmission aux assemblées parlementaires des propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative continue, toutefois, malgré des améliorations certaines obtenues grâce à l'action de M. le ministre délégué aux affaires européennes, à faire l'objet de certains dysfonctionnements. Ceux-ci pourraient même compromettre le plein exercice des compétences que tient notre Parlement de l'article 88-4 de la Constitution. Le président de la délégation pour les Communautés européennes s'est fait fréquemment l'écho de ces préoccupations.

**M. Pierre Mazeaud.** C'est vrai !

**M. le président.** Je suis moi-même intervenu, à plusieurs reprises, auprès de vous, monsieur le Premier ministre, et je ne doute pas que nous pourrions, sur ce terrain-là également, trouver des solutions adaptées.

Enfin, l'image de notre assemblée, la bonne compréhension et la lisibilité de ses procédures doivent constituer pour nous tous une priorité.

L'instauration du vote personnel pour tous les scrutins publics a certainement été l'innovation la plus commentée. Elle était indispensable, et il me semble que les modalités qui ont été trouvées à la fois par la possibilité de report au mardi des scrutins publics désignés par la conférence des présidents, et par la diminution « spontanée » du nombre des autres demandes de scrutin, favorisent le respect de cette exigence morale et politique.

Les scrutins publics, moins nombreux, ont perdu le caractère d'un simple geste pratiqué en cours de débat et retrouvé la signification politique d'une interrogation de l'Assemblée sur l'essentiel.

Depuis le 2 octobre dernier, si l'on fait exception des sept scrutins solennels organisés sur décision de la conférence des présidents, huit scrutins publics seulement ont eu lieu, contre soixante-dix neuf pendant la session budgétaire de 1992 et cent trente-cinq pendant la dernière session ordinaire de printemps.

Le déroulement des débats s'en est trouvé notablement accéléré sans que leur contenu et leur signification aient été altérés ; il a été ainsi mis un terme à des pratiques qui nuisaient gravement à l'image de notre assemblée.

La modernisation de nos procédures de vote se poursuivra avec le remplacement de la machine à voter, conformément à la décision arrêtée par le Bureau. Tout sera mis en œuvre pour que la nouvelle installation, sauf difficulté imprévue, entre en service dès le 2 avril prochain. Je ne doute pas que cet équipement améliorera notablement l'efficacité de nos votes, en évitant les incidents techniques que la vétusté de l'actuelle machine tendait à multiplier.

A travers ces changements se dessine progressivement ce qui pourrait être un jour la semaine idéale de l'Assemblée. L'ensemble de ses membres se réuniraient le mardi, pour entendre le Gouvernement puis, après les explications des groupes, voter sur les textes examinés la semaine précédente. Le mercredi après-midi serait consacré aux questions au Gouvernement. Sur le reste du mardi et du mercredi et la totalité du jeudi seraient répartis le travail des commissions, les groupes d'études, le traitement des dossiers et la séance publique, dont il conviendra que l'opinion comprenne que ne doivent alors y prendre part, dans l'intérêt commun, que les députés qui se sont plus spécialement investis dans les textes appelés en discussion et qu'il est hors de question pour chacun de s'investir pareillement dans tous ceux qui nous sont soumis.

Mais je ne voudrais pas que le caractère quelque peu spectaculaire de cette réforme occulte les autres initiatives qui ont été prises, notamment pour rapprocher notre assemblée des citoyens et combattre ainsi les idées reçues en faisant mieux valoir le travail considérable qu'elle accomplit.

Depuis le début de la session d'automne, nos débats en séance publique sont intégralement retransmis à la télévision sur le réseau du câble. Cette diffusion demeure pour l'instant expérimentale et limitée à la région parisienne. Elle sera bientôt définitive et couvrira l'ensemble du territoire. Nous satisfaisons ainsi, par des moyens qui sont ceux de notre époque, à l'obligation de publicité de nos travaux prévue par l'article 33 de la Constitution. Il nous est désormais possible d'assurer cette publicité non seulement pour la séance publique, mais également pour les travaux de nos organes auxquels il paraît souhaitable de donner un caractère public.

Bien des échos et des commentaires favorables nous sont parvenus à la suite de ces diffusions, notamment - pourquoi ne pas le dire ? - de certaines auditions de la dernière commission d'enquête dont les travaux viennent de s'achever. Il est de fait particulièrement opportun et souhaitable de compléter les rapports écrits par la diffusion du débat saisi sur le vif, en s'inspirant des pratiques en vigueur dans certains parlements étrangers.

En même temps, la présentation des documents parlementaires a été renouvelée. Le feuilletton a été « rajeuni » et augmenté. Le rapport général sur le projet de loi de finances ainsi que les rapports des missions d'information et des commissions d'enquête, qui contiennent une quantité de données souvent insoupçonnée du public, sont proposés sous une forme à la fois plus maniable, plus moderne et plus attrayante.

Dans le même esprit, les locaux de l'Assemblée nationale doivent s'ouvrir plus largement encore à nos concitoyens. Un effort tout particulier sera fait dans l'année qui vient en direction des jeunes. Il faut également mettre davantage en valeur le patrimoine dont nous avons la charge. Nous réfléchissons ainsi, au Bureau, aux moyens d'ouvrir au public les locaux du Congrès de Versailles, dont l'Assemblée nationale a la responsabilité et qui pourraient devenir le lieu privilégié et permanent d'évocation de l'histoire parlementaire.

Enfin, s'est déroulée au cours de la présente session la première visite d'un chef d'Etat dans l'hémicycle. La traditionnelle objection constitutionnelle ayant ainsi été démystifiée, il apparaît désormais naturel que des chefs d'Etat ou de gouvernement, à l'occasion d'une visite dans notre capitale, adressent par votre intermédiaire, un message à nos concitoyens.

Il appartient aussi à une assemblée comme la nôtre, dont l'histoire est indissociable de l'idée démocratique, d'en porter le message à l'extérieur de nos frontières. Les nombreuses missions de contrôle des élections - il y en a eu neuf depuis le mois de juillet dernier - en sont le meilleur exemple.

Mais il faut prolonger ces initiatives par un effort d'information permanent de ces parlements étrangers. Nous leur communiquerons donc systématiquement nos documents et publications essentiels par l'intermédiaire des groupes d'amitié qui nous lient à eux, qu'il s'agisse des nôtres ou des leurs.

Tout cela ne s'accomplira, n'a été accompli qu'avec le concours efficace et précieux des personnels de notre assemblée. J'entends rendre ici hommage, une fois encore, à leur sens du service public, à leur compétence et à leur dévouement. (*Applaudissements.*)

Mes chers collègues, vous rejoindrez bientôt vos circonscriptions, après les ultimes efforts qui vont vous être demandés.

Je souhaite, quel que soit le groupe auquel vous appartenez, que vos électeurs aient tous conscience de l'importance du travail que vous avez accompli.

En vous demandant de vous associer à l'œuvre quotidienne de rénovation de nos méthodes, votre Bureau et moi-même n'avons d'ailleurs pas d'autre but que de vous aider à parvenir à la pleine efficacité que mérite votre engagement, à le faire mieux apprécier et comprendre.

A la veille du bref repos qui va vous être octroyé dans le cours d'un mandat dont on n'imagine pas toujours les difficultés et les contraintes, je forme des vœux d'autant plus sincères pour chacune et chacun d'entre vous, vœux que je vous demande de partager avec vos familles et vos proches.

Mes vœux de bonne et heureuse année 1994 s'adressent également à vous, monsieur le Premier ministre, dont nous connaissons la lourdeur de la charge, ainsi qu'aux membres de votre gouvernement.

Que le nouvel an, monsieur le Premier ministre, vous soit au moins aussi propice que celui qui s'achève et dont j'ai cru pouvoir observer que vous n'aviez pas eu lieu de vous plaindre.

**Mme Ségolène Royal.** Ce ne sera pas le cas pour tous les Français !

**M. le président.** Ces vœux s'adressent également, cela va sans dire, à la France, que le Gouvernement, notre assemblée et tous ses membres, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition, n'ont d'autre ambition que de bien servir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

La parole est à M. le Premier ministre.

**M. Edouard Balladur, Premier ministre.** Monsieur le président, dans votre discours de fin de session de printemps, vous releviez que l'Assemblée nationale était restée désœuvrée pendant près d'un mois au début de la législature. Après vous avoir écouté à l'instant, je constate que tel n'a pas été le cas, nul n'en disconvientra, au cours de cette session.

**M. Pierre Mazeaud.** Oh non ! (*Sourires.*)

**M. le Premier ministre.** Je crois même percevoir que le Gouvernement aurait peut-être quelque peu péché par excès. (*Sourires.*)

**M. Pierre Mazeaud.** Oh oui ! (*M. Pierre Mazeaud applaudit.*)

**M. le Premier ministre.** Il est vrai que l'Assemblée nationale a accompli cet automne un travail exceptionnel, tant par l'importance de l'œuvre législative réalisée que par sa qualité. Ont ainsi été examinés une réforme constitutionnelle, plus de trente-cinq projets et propositions de loi, dix-sept conventions ou transferts de normes communautaires, dont dix ont été définitivement adoptés. Le Parlement a notamment voté le premier projet de loi de finances de cette législature, qui définit, pour l'année à venir, les grandes orientations économiques de notre pays.

Par ailleurs, le programme législatif du Gouvernement a connu, au cours de cette session, une nouvelle phase de réalisation dont les effets positifs devraient se faire sentir, je l'espère, dans les prochains mois.

Dans le respect de nos institutions, vous vous attachez, monsieur le président, depuis le début de la législature, à révaloriser le rôle de l'Assemblée nationale. Tel est le sens des réformes que vous-même et le Bureau ont engagées et que la commission présidée par le président Mazeaud approfondira. Votre assemblée pourrait en examiner les conclusions, ai-je cru comprendre, très prochainement.

Dans le même esprit, le Gouvernement a tenu, au cours d'une session occupée, pour une grande part, par l'examen du projet de loi de finances, à réserver une place à l'initiative législative d'origine parlementaire. Ainsi, quatre propositions de loi ont été examinées par le Parlement, dont une constitue le volet d'une réforme - importante et attendue - de la législation applicable aux entreprises en difficultés.

Le Gouvernement a également veillé à redonner tout son sens au droit d'amendement. Il n'est, pour s'en convaincre, que de se souvenir des débats relatifs à la loi quinquennale sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle.

Ce souci de préserver la plénitude des prérogatives parlementaires a conduit le Gouvernement à ne déclarer l'urgence que sur neuf projets ou propositions de lois. Ce chiffre est à comparer au nombre des déclarations d'urgence demandées lors de la précédente législature, nombre qui a varié de treize à seize par session budgétaire.

L'information de l'Assemblée nationale a été complétée par les neuf communications du Gouvernement du mardi après-midi, qui ont permis de couvrir un champ très large d'actualités, du déroulement des négociations du GATT jusqu'à l'application des accords de Matignon en passant par la situation en Somalie, l'avenir du transport aérien français, ou encore l'Islam et le fondamentalisme.

En outre, et dans le même esprit, un débat d'orientation sur l'organisation électrique et gazière dans le contexte européen, qui s'est déroulé fin novembre, a permis, mesdames, messieurs les députés, à votre assemblée de mieux cerner l'évolution de notre politique nationale en matière énergétique dans la perspective communautaire.

Enfin, les questions d'actualité du mercredi, grâce à leurs réaménagements, ont permis à la représentation nationale d'être constamment informée des grands sujets de l'heure, notamment de l'évolution des négociations commerciales du cycle de l'Uruguay. La déclaration de politique générale de mercredi dernier a donné l'occasion

au Gouvernement de dresser un premier bilan de son action et de présenter les grandes lignes de son programme pour les prochains mois.

L'application des dispositions de l'article 88-4 de la Constitution, relatives aux propositions d'actes communautaires, a conduit votre assemblée à examiner quatre propositions de résolution.

Je mesure avec vous, monsieur le président, les difficultés qui subsistent, compte tenu de la complexité et de l'évolution, parfois bien difficile à cerner - il faut le dire -, du droit communautaire pour assurer convenablement et dans des délais raisonnables l'information préalable du Parlement. Aussi ai-je tenu tout récemment à rappeler à mes services l'extrême vigilance et l'absolue rigueur que requiert la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 88-4 de la Constitution.

Au terme de cette session, grâce à l'effort exceptionnel fourni par votre assemblée et à la confiance qu'elle a renouvelée sans équivoque au Gouvernement, le programme de réformes, lancé voilà bientôt neuf mois, est désormais - je crois pouvoir le dire - bien engagé.

Face aux défis que nous devons relever, et je songe en particulier à la situation de l'emploi, je souhaite que ce programme soit poursuivi très prochainement. A cet effet, je proposerai à M. le Président de la République de convoquer le Parlement en session extraordinaire, dès janvier, pour examiner divers projets de loi. A l'ordre du jour de votre assemblée figurerait notamment, sous réserve de l'accord de M. le président de la République, le projet de loi relatif à l'initiative et à l'entreprise individuelle.

**M. Jacques Barrot.** Très bien !

**M. le Premier ministre.** Par ailleurs, les textes relatifs à l'élection des représentants du Parlement européen au suffrage universel, le texte sur la participation des ressortissants des Etats membres de la Communauté aux élections européennes, le projet de loi relatif au développement économique, social et culturel de la Polynésie française et le projet de loi portant extension aux territoires d'outre-mer et à Mayotte du droit de vote par procuration vous seraient également soumis. En outre, le Gouvernement inscrirait, comme vous l'avez souhaité, les propositions de résolution concernant des propositions d'actes communautaires.

**M. Robert Pandraud.** Très bien !

**M. le Premier ministre.** Au moment où s'achève la deuxième session de la dixième législature, je voudrais exprimer à chacun d'entre vous mes souhaits de bonne fête et mes vœux pour la nouvelle année. Aux députés de notre majorité, comme à ceux de l'opposition, qui ont, les uns et les autres, dans leurs rôles respectifs, contribué à des débats d'une très grande tenue, je tiens à adresser les remerciements du Gouvernement. J'y associerai l'ensemble des personnels de votre assemblée, dont j'ai pu mesurer une nouvelle fois la très grande disponibilité et la compétence professionnelle. Je tiens à y associer aussi la presse parlementaire qui a relaté vos débats avec toute la précision et l'objectivité nécessaires.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, les réflexions que je voulais soumettre à votre attention à l'issue de la session. Je tiens à vous remercier de nouveau pour votre concours. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

## LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1993

### Transmission et discussion du texte de la commission mixte paritaire

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

« Paris, le 20 décembre 1993.

« Monsieur le président,

« Conformément aux dispositions de l'article 45, alinéa 3, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous demander de soumettre à l'Assemblée nationale, pour approbation, le texte proposé par la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1993.

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

En conséquence, l'ordre du jour appelle la discussion du texte de la commission mixte paritaire (n° 872).

La parole est à M. Philippe Auberger, rapporteur de la commission mixte paritaire.

**M. Philippe Auberger, rapporteur.** Mon rapport sera bref à ce stade de la discussion car le Sénat n'a pas modifié l'équilibre général de ce projet de loi de finances rectificative pour 1993 que nous avons examiné très récemment en première lecture.

Ce matin, la commission mixte paritaire a examiné les douze dispositions restant en discussion, dont sept nouvelles. Elle a entériné cinq dispositions visant à régler de simples problèmes de forme.

S'agissant des dispositions nouvelles, six sont d'ordre technique et n'ont pas soulevé de problèmes particuliers. Il s'agit de l'aménagement du régime fiscal des titres libellés en devises détenus par les établissements de crédit, de l'aménagement du régime fiscal des opérations de couverture, du régime fiscal des plus-values à long terme pour les cessions de parts de fonds communs de placement, d'une précision relative au régime d'exonération de la taxe d'habitation, de la rectification d'une erreur de référence, et enfin de l'exonération des droits et taxes au profit des personnes domiciliées dans les communes sinistrées.

Le seul point à avoir fait l'objet d'une discussion est relatif à la modification du régime du fonds de compensation pour la TVA, sujet qui a déjà été longuement débattu ici et qui l'a également été au Sénat, comme on pouvait s'y attendre.

Le texte élaboré par la commission mixte paritaire, à savoir l'article 41 *ter* (nouveau), prévoit que certaines opérations ouvriront droit à une attribution du fonds de compensation pour la TVA. Il s'agit des constructions mises en chantier, acquises à l'état neuf ou ayant fait l'objet d'une rénovation en 1992 ou en 1993, pour lesquelles les travaux seront achevés au plus tard le 31 décembre 1994 et qui seront affectés à l'usage de gendarmerie, à l'habitation principale à condition, notamment, que la population de la commune soit inférieure à 3 500 habitants et que les constructions fassent l'objet d'un conventionnement par l'Etat, ou qui seront données en gestion à des organismes à but non lucratif et destinées au tourisme social. Ce dernier cas ayant été prévu à la demande du président de la commission des finances de l'Assemblée.

A la suite d'un long débat et après mûre réflexion, la commission mixte paritaire est donc parvenue, à un compromis qui peut être accepté par notre assemblée.

(Mme Nicole Catala remplace M. Philippe Séguin au fauteuil de la présidence.)

**PRÉSIDENTE DE Mme NICOLE CATALA,**  
**vice-président**

**Discussion générale**

**Mme le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Augustin Bonrepaux, pour le groupe socialiste.

**M. Augustin Bonrepaux.** Madame le président, monsieur le ministre du budget, mes chers collègues, je ne reprendrai pas l'intervention que j'ai faite à l'occasion de la première lecture de ce texte, mais je souhaiterais poser à nouveau une question à laquelle nous n'avons pas toujours eu de réponse. Mathématiquement, il est en effet difficile de comprendre comment 110 plus 5 font toujours 110 !

Je m'explique. Le Gouvernement a décidé de majorer de manière exceptionnelle l'allocation de rentrée scolaire pour 1993. Cette dépense budgétaire d'environ 5 milliards de francs a été autorisée sur les fonds récoltés lors de la souscription de l'emprunt Balladur. En réalité, le Gouvernement a utilisé différemment les 70 milliards de francs de surplus de l'emprunt. S'il a bien accordé 35 milliards aux entreprises au titre de la suppression de la règle du décalage d'un mois de la TVA, il n'a pas versé les 5 milliards aux familles sur les fonds récoltés par l'emprunt et il demande aujourd'hui à la sécurité sociale de financer cette majoration de l'allocation de rentrée scolaire.

Le président de la CNAF a été reçu par le ministre du budget mais le communiqué commun, ministère du budget, ministère des affaires sociales, caisse d'allocations familiales contient encore une ambiguïté de raille puisqu'il est dit que cette dépense sera couverte en liaison avec l'opération de reprise de dette de la sécurité sociale par l'Etat. On nous avait dit que cette reprise serait de 110 milliards, mais on cite toujours le même chiffre alors que devraient être pris en compte les 5 milliards dus à la majoration de l'allocation de rentrée scolaire. Quelles modifications sur l'encours de la dette et sur l'échéancier de remboursement ce transfert entraîne-t-il donc ?

Comme il n'y a pas de modification du montant à rembourser et des annuités dans le projet de loi, cela signifie bien que la majoration de l'allocation de rentrée scolaire restera à la charge de la Caisse nationale d'allocations familiales, donc de la sécurité sociale, à moins que vous ne nous donniez une explication démontrant qu'il n'en est rien, monsieur le ministre.

S'agissant maintenant du texte de la CMP sur le remboursement de la TVA, vous ne pouvez présenter une telle disposition comme une progression, monsieur le rapporteur, car il s'agit en fait d'une régression. Certes, je vous l'accorde, la loi de finances rectificative de 1988 donnait à penser que la TVA pourrait ne pas être remboursée dans certains cas, en particulier lorsque les réalisations des communes étaient mises à disposition d'un tiers n'étant pas lui-même bénéficiaire du fonds de compensation pour la TVA. C'était le cas, par exemple, pour la construction de gendarmeries, de bureaux de poste ou de logements. Or le texte élaboré par la CMP prévoit seulement de régulariser la situation, c'est-à-dire

de garantir que cette mesure ne sera pas rétroactive. Mais la TVA ne sera compensée que pour les réalisations faites en 1992 ou en 1993 et terminées en 1994, et seulement d'ailleurs si les constructions sont affectées à l'usage de gendarmeries, à l'habitation principale dans certaines conditions, ou destinées au tourisme social. Dès lors, à partir du 1<sup>er</sup> janvier, lorsqu'une commune construira une gendarmerie pour le compte de l'Etat, un bureau de poste, un commissariat, des logements ou lorsqu'elle engagera une opération touristique, elle sera garantie de ne pas être remboursée ! C'est une régression de taille. Il s'agit donc d'un marché de dupes. A l'origine le Gouvernement était prêt à reculer l'application de cette règle jusqu'en 1997, mais il a décidé de réduire les opérations qui en seront bénéficiaires.

On nous dit maintenant qu'à partir de 1994 la TVA ne sera plus récupérée pour les constructions que je viens de citer. Les deux mesures se cumuleront donc en 1997 : la TVA ne sera plus remboursée pour ces opérations et pour les autres le taux diminuera de 1 p. 100.

Une fois de plus, le Gouvernement est pris en flagrant délit de double langage. Il nous dit qu'il faut relancer l'investissement mais comment cela sera-t-il possible si la collectivité prête à engager un projet de construction de gendarmerie en 1994 sait qu'elle va perdre 15 p. 100 sur l'ensemble des travaux parce qu'il n'y aura pas de compensation de la TVA ? Peut-être M. le ministre nous donnera-t-il une réponse positive en nous annonçant que les loyers des gendarmeries seront augmentés ! Jusqu'à présent, de telles opérations sont à la charge des collectivités qui les réalisent et restent déficitaires pendant dix ans. Elles le seront désormais encore plus et de nombreuses collectivités abandonneront des projets en cours. Non seulement l'investissement ne sera pas relancé mais il y sera mis un grand frein.

On nous parle aussi d'un grand débat sur l'aménagement du territoire et de la nécessité de rééquilibrer le territoire. Or ce sont surtout les zones rurales qui seront pénalisées par cette disposition dans la mesure où c'est là surtout que les collectivités réalisent des investissements pour la création de gendarmeries, de bureaux de poste, pour assurer le service public, ou pour des opérations de tourisme social, ou simplement de tourisme. Comment sera-t-il possible alors de rééquilibrer notre territoire ? Les bonnes intentions des discours ne se traduisent malheureusement pas dans les faits.

En janvier 1993, M. le Premier ministre déclarait : « C'est en trois mois que nous devons rendre l'espoir à la France ». Or cela fait longtemps que nous avons commencé à le perdre. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Récemment, M. Edouard Balladur faisait observer à sa majorité que c'était désormais elle qui était responsable de l'état de notre pays après huit mois de gouvernement.

**M. Christian Daniel.** Il est courageux !

**M. Augustin Bonrepaux.** Avec cette mesure, en particulier, vous en portez une fois de plus la responsabilité.

L'action du Gouvernement a-t-elle permis de faire redémarrer l'économie, de créer des emplois ? La confiance que l'on annonçait encore au printemps, notamment lorsque nous examinions le projet d'indépendance de la Banque de France, est-elle revenue ? La réponse est non.

La croissance sera de l'ordre de moins 0,7 p. 100 à moins 0,8 p. 100 en 1993. Les perspectives d'une simple stabilisation du chômage, qui a atteint le seuil symbolique de 12 p. 100 de la population active en octobre, s'éloignent.

Dois-je vous rappeler aussi que M. Ballardur avait dit que la progression du chômage serait stoppée fin 1993 ?

**M. Jean Charroppin.** Il n'a jamais dit ça !

**M. Augustin Bonrepaux.** Or il continue à progresser, et les prévisions indiquent malheureusement - tout le monde peut le regretter - qu'il progressera encore en 1994.

**M. Christian Daniel.** Ce sont les effets négatifs de votre politique !

**M. Augustin Bonrepaux.** Ce n'est pas étonnant avec la politique que vous suivez ! Alors, il est vrai que certains sont encore optimistes.

**M. Jean Charroppin.** Les Français le sont aussi !

**M. Augustin Bonrepaux.** M. Alphandéry, par exemple, qui persistait dans son erreur en annonçant, le 24 novembre dernier : « Les anticipations se retournent. L'horizon se dégage pour les entreprises. La chute de la consommation n'est qu'un ressac. On sort d'une récession. » Il est le seul à le constater !

Un peu plus tard, il déclarait : « Les résultats de l'enquête mensuelle de l'INSEE dans l'industrie permettent de garder confiance, même s'ils ne laissent pas entrevoir une sortie très claire et très nette de la récession », ce qui est vrai.

Soit M. Alphandéry croit à ce qu'il dit, soit il n'y croit plus et, dans ce cas, il doit regretter d'occuper le poste qui est le sien. En tout état de cause, de telles déclarations sont pour le moins décalées par rapport aux résultats qui constituent, malheureusement pour ce pays et pour les chômeurs, un démenti cinglant aux signes de confiance qu'il veut encore afficher.

La réalité aujourd'hui, c'est l'aggravation du chômage, notamment l'augmentation du nombre de chômeurs de longue durée et de chômeurs de moins de vingt-cinq ans. C'est la conséquence inévitable de l'abandon d'une politique de lutte contre le chômage ciblée sur les catégories les plus en difficulté, à laquelle vous avez préféré une politique d'aides généralisées aux entreprises financée par des ponctions sans précédent sur le pouvoir d'achat des particuliers et notamment des plus défavorisés. Aider les entreprises ne suffit pas. Il faut se souvenir d'une idée simple : les entreprises investissent ou embauchent seulement si elles ont le sentiment que les consommateurs pourront acheter. En réduisant le pouvoir d'achat des consommateurs par vos ponctions excessives, et qui vont encore s'alourdir en 1994, vous avez porté, c'est vrai, un coup sévère à la consommation et donc à l'emploi.

**M. Jean Charroppin.** C'est hors sujet !

**M. Augustin Bonrepaux.** Après avoir diminué les cotisations patronales d'allocations familiales, supprimé le décalage d'un mois sur le remboursement de la TVA, accru la contribution sociale généralisée, allez-vous augmenter la TVA et donc les prélèvements obligatoires ? A cette question, nous n'avons pas de réponse. En tout cas, une telle augmentation de la TVA créerait, nous le savons, une injustice supplémentaire, puisqu'il s'agit d'un impôt indirect qui pèserait indistinctement sur tous et qui frapperait particulièrement les plus défavorisés ; or ceux-ci n'ont bénéficié jusqu'à présent d'aucune mesure d'allègement, malgré toutes nos propositions.

Voilà pourquoi, monsieur le ministre, mes chers collègues, le groupe socialiste votera contre ce projet.

**M. Patrick Ollier.** Cela n'a rien d'étonnant !

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

**M. Philippe Auberger, rapporteur.** Un mot simplement, pour que l'Assemblée soit parfaitement informée.

La disposition relative au fonds de compensation pour la TVA vise, en quelque sorte, à rendre la faculté de récupérer la TVA à certaines communes qui en avaient été privées, à leur insu, en 1992 et 1993...

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

**M. Philippe Auberger, rapporteur.** ... suite à la loi de finances rectificative de 1988, adoptée sous un précédent gouvernement et par une précédente majorité.

**M. Michel Bouvard.** Une Charasserie !

**M. Augustin Bonrepaux.** Pas du tout !

**M. Philippe Auberger, rapporteur.** Plusieurs interprétations étaient possibles, et ce n'est que progressivement que les administrations, fiscale et préfectorale, ont déclaré, à la demande du ministre du budget, que les investissements réalisés par les collectivités locales pour le compte de services de l'Etat n'étaient plus éligibles au fonds de compensation pour la TVA. Le texte de la CMP vise à rétablir la possibilité d'un remboursement de TVA pour les investissements réalisés en 1992 et 1993 pour les gendarmeries ce qui constitue un progrès substantiel même si cela ne couvre pas l'ensemble des services de l'Etat. Une telle disposition sera également applicable pour le logement à caractère social lorsque les petites collectivités locales, comme les communes de moins de 3 500 habitants, seront amenées à intervenir dans ce secteur précisément pour faciliter l'aménagement rural et l'insertion des familles en milieu rural. Donc, bien loin d'une régression c'est au contraire d'une atténuation de la situation actuelle, momentanée mais en tout cas significative, qu'il s'agit. (*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. Jacques Barrot, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.** Très bien !

**Mme le président.** La discussion générale est close.

#### Texte de la commission mixte paritaire

**Mme le président.** Je donne lecture du texte de la commission paritaire :

#### PREMIÈRE PARTIE

#### CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

« Art. 6. - Il est institué pour 1993, au profit du budget de l'Etat, un prélèvement exceptionnel sur les fonds déposés auprès de la Caisse des dépôts et consignations par l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce, et constitués par le produit de la taxe visée au 2<sup>e</sup> de l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et d'artisans âgés.

« Le montant de ce prélèvement est fixé à 200 millions de francs.

« Il est inséré, au premier alinéa de l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social, les mots : "et des artisans" après les mots : "à la sauvegarde de l'activité des commerçants", d'une part, et, d'autre part, les mots : "et de l'artisanat" après les mots : "à l'évolution du commerce". Dans le même alinéa, sont supprimés les mots : "dans les zones sensibles". »

## DEUXIÈME PARTIE

## MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE I<sup>er</sup>

## DISPOSITIONS APPLICABLES À L'ANNÉE 1993

## I. - OPÉRATIONS À CARACTÈRE DÉFINITIF

## A. - Budget général

## B. - Budgets annexes

C. - Opérations à caractère définitif  
des comptes d'affectation spéciale

## II. - OPÉRATIONS À CARACTÈRE TEMPORAIRE

## III. - AUTRES DISPOSITIONS

## TITRE II

## DISPOSITIONS PERMANENTES

## I. - MESURES CONCERNANT LA FISCALITÉ

« Art. 29 bis. - I. - Dans le premier alinéa de l'article 32 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991), après les mots : "Les produits désignés ci-après," sont ajoutés les mots : "obtenus exclusivement à partir de matières premières agricoles produites sur des parcelles en situation de jachère non alimentaire au sens du règlement (CEE) n° 334/93 de la Commission du 15 février 1993 et".

« II. - Il est inséré, après le premier alinéa du même article, trois alinéas ainsi rédigés :

« Par dérogation aux dispositions du premier alinéa, la mise en œuvre de betteraves en situation de jachère n'est obligatoire qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1995.

« Les produits repris au a) incorporés sous douane à des produits pétroliers sont exonérés de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers applicable au gazole lorsque le mélange obtenu est mis à la consommation aux positions tarifaires correspondant aux indices 20, 22, 24 et 26 du tableau B de l'article 265 du code des douanes.

« A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1994, l'exonération est limitée à 230 francs par hectolitre pour les produits repris au a ci-dessus et à 329,50 francs par hectolitre pour ceux visés aux b et c.

« III. - Il est ajouté, après le dernier alinéa du même article, un alinéa ainsi rédigé :

« Par ailleurs, des conventions de progrès pluriannuelles pourront être conclues avec les producteurs de produits repris aux b et c. Ces conventions préciseront les garanties que l'Etat pourra apporter en vue de permettre l'amortissement des unités pilotes futures. »

« Art. 30. - Après le deuxième alinéa de l'article L. 57 du livre des procédures fiscales, sont insérés cinq alinéas ainsi rédigés :

« Lorsque, pour rectifier le prix ou l'évaluation d'un fonds de commerce ou d'une clientèle, en application de l'article L. 17, l'administration se fonde sur la comparaison avec la cession d'autres biens, l'obligation de motivation en fait est remplie par l'indication :

« 1<sup>o</sup> Des dates des mutations considérées ;

« 2<sup>o</sup> De l'adresse des fonds ou lieux d'exercice des professions ;

« 3<sup>o</sup> De la nature des activités exercées ;

« 4<sup>o</sup> Et des prix de cession, chiffres d'affaires ou bénéfices, si ces informations sont soumises à une obligation de publicité ou, dans le cas contraire, des moyennes de ces données chiffrées concernant les entreprises pour lesquelles sont fournis les éléments mentionnés aux 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>. »

« Art. 33. - I. - Le premier alinéa du 4 de l'article 39 du code général des impôts est complété par les mots : " ; les dépenses et charges ainsi définies comprennent notamment les amortissements".

« Le cinquième alinéa du même 4 est complété par les mots : " ; Les amortissements sont regardés comme faisant partie de ces dépenses".

« II. - Les impositions, en tant qu'elles ont été établies conformément aux dispositions du I avant l'entrée en vigueur desdites dispositions, sont réputées régulières, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée.

« III. - Le a du 2 de l'article 39 duodecies du code général des impôts est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Le cas échéant, ces plus-values sont majorées du montant des amortissements expressément exclus des charges déductibles ainsi que de ceux qui ont été différés en méconnaissance des dispositions de l'article 39 B ; ».

« Les dispositions du présent III sont applicables pour la détermination des plus-values ou moins-values réalisées au cours des exercices clos à compter du 31 décembre 1993. »

« Art. 35 bis. - Après la deuxième phrase du deuxième alinéa du 4 de l'article 38 du code général des impôts, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Toutefois, lorsque les établissements concernés détiennent des titres d'investissement mentionnés à l'article 38 bis B et des titres de participation, libellés en monnaie étrangère et dont l'acquisition a été financée en francs, les écarts de conversion mentionnée au présent alinéa et constatés sur ces titres ne sont pas pris en compte dans le résultat fiscal de l'exercice ; dans ce cas, sur le plan fiscal, le prix de revient de ces titres ne tient pas compte des écarts de conversion. »

« Art. 35 ter. - I. - Dans le 2<sup>o</sup> du 6 de l'article 38 du code général des impôts, les mots : "de l'exercice suivant" sont remplacés par les mots : "de l'un des deux exercices suivants".

« II. - Les dispositions du I s'appliquent pour déterminer les résultats des exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1994. »

« Art. 35 quater. - Le troisième alinéa du a bis du I de l'article 219 du code général des impôts, est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Ce dernier délai est ramené à deux ans pour les fonds communs de placement à risques qui satisfont aux conditions posées par le quatrième alinéa du 1<sup>o</sup> de l'article 209 OA ; toutefois pour l'appréciation des conditions visées dans la phrase précédente, les actions, certificats d'investissement et certificats coopératifs d'investissement pris en compte s'entendent de ceux qui ne sont pas admis à la négociation sur un marché réglementé français ou étranger. »

« Art. 40. - Il est inséré, dans le livre des procédures fiscales, un article L. 45-OA ainsi rédigé :

« Art. L. 45-OA. - Sans préjudice des dispositions de l'article 11 du code général des impôts, lorsque le lieu de déclaration ou d'imposition d'un contribuable a été ou aurait dû être modifié, les agents des impôts compétents à l'issue de ce changement peuvent également assurer l'assiette et le contrôle de l'ensemble des impôts ou taxes non atteints par la prescription. »

« Art. 41 bis. - L'article 1414 du code général des impôts est complété par un IV ainsi rédigé :

« IV. - Les contribuables visés au 2<sup>e</sup> du I ci-dessus sont également dégrevés de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale lorsqu'ils occupent cette habitation avec leurs enfants majeurs lorsque ceux-ci sont inscrits comme demandeurs d'emploi et ne disposent pas de ressources supérieures au revenu minimum d'insertion. »

« Art. 41 ter. - Le paragraphe III de l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n<sup>o</sup> 88-1193 du 29 décembre 1988) est ainsi rédigé :

« III. - Les immobilisations cédées ou mises à disposition au profit d'un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée ne peuvent donner lieu à une attribution dudit fonds.

« Toutefois, constituent des opérations ouvrant droit à une attribution du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée les constructions mises en chantier, acquises à l'état neuf ou ayant fait l'objet d'une rénovation en 1992 ou en 1993, pour lesquelles les travaux sont achevés au plus tard le 31 décembre 1994,

« a) affectées à l'usage de gendarmerie et appartenant à une collectivité territoriale,

« b) affectées à l'habitation principale, dans les conditions suivantes :

« - les constructions appartiennent à une commune ou à un groupement de communes situés en dehors d'une agglomération urbaine ;

« - la population de la commune sur le territoire de laquelle sont érigées les constructions est inférieure à 3 500 habitants ;

« - les constructions sont érigées sur le territoire de la commune ou du groupement de communes auxquels elles appartiennent et ne regroupent pas plus de cinq logements ;

« - les constructions font l'objet d'un conventionnement par l'Etat ;

« c) données en gestion par des communes de moins de 3 500 habitants à des organismes à but non lucratif et destinées au tourisme social.

« La population à prendre en compte pour les sixième et neuvième alinéas du présent paragraphe est celle qui résulte des recensements généraux ou complémentaires.

« Les modalités de remboursement des attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée par les collectivités locales ou les établissements bénéficiaires dudit fonds sont définies par décret en Conseil d'Etat. »

« Art. 41 quater. - Dans la seconde phrase du second alinéa du 3<sup>e</sup> du A du I de l'article 72 de la loi quinquennale n<sup>o</sup> 93-...du...relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, les mots : "et 238 ter" sont remplacés par les mots : ", 238 ter et 239 ter" et après les mots : "de groupements mentionnés aux articles", les mots : "239 quater", sont insérés. »

## II. - AUTRES DISPOSITIONS

« Art. 47. - I. - La délivrance aux personnes domiciliées dans les communes des départements de l'Ain, des Alpes-Maritimes, de l'Ardèche, de l'Ariège, des Bouches-du-Rhône, de la Corse-du-Sud, de la Haute-Corse, de la Dordogne, de la Drôme, du Gard, de l'Hérault, de l'Isère, du Rhône, de Saône-et-Loire, de la Savoie, du Var, du Vaucluse et de la Haute-Vienne dont la liste figure en annexe des arrêtés des 11, 19 et 26 octobre et 29 novembre 1993 portant constatation de l'état de catastrophe naturelle, des documents visés aux articles 947 à 950 et 953 du code général des impôts, de duplicata des permis de conduire des véhicules automobiles, des motocyclettes et tous les autres véhicules à moteur et des certificats d'immatriculation, en remplacement des documents de même nature détruits ou perdus lors des inondations et coulées de boue survenues entre le 9 septembre et le 3 novembre 1993 inclus, ne donne lieu à la perception d'aucun droit ou taxe.

« II. - Il en est de même de la délivrance, aux personnes visées au I, de primata de certificats d'immatriculation des véhicules acquis en remplacement de ceux détruits lors de ces sinistres.

« III. - Ces dispositions s'appliquent aux documents délivrés entre le 10 septembre 1993 et le 1<sup>er</sup> juillet 1994. »

## ÉTATS LÉGISLATIFS ANNEXÉS

### ÉTATS A À C

La parole est à M. le ministre du budget.

**M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, porte-parole du Gouvernement.** Madame le président, mesdames, messieurs les députés, juste quelques mots pour dire à M. Auberger que le Gouvernement est d'accord pour accepter l'amendement de la commission mixte paritaire sur l'éligibilité des petites communes au Fonds de compensation pour la TVA, notamment pour les opérations, si chères au président Barrot, concernant le tourisme social, même si, monsieur le président, cette extension n'est pas gagée, tout comme il est d'accord pour la construction de locaux de gendarmeries et de logements sociaux réalisés par les communes de moins de 3 500 habitants.

Ainsi, me semble-t-il, le Gouvernement prend l'initiative de régler la totalité du contentieux sur le FCTVA, qui était dû à des initiatives malheureuses du passé, et il n'y aura plus de problème pour ce qui a trait à ce fonds, y compris pour le tourisme social.

**M. Michel Bouvard.** Très bien !

**M. le ministre du budget.** Je crois qu'il y a là de quoi satisfaire l'ensemble des petites communes intéressées et de leurs élus. Monsieur Bonrepaux, après toutes ces nombreuses heures de débat, je désespère de vous convaincre...

**M. Augustin Bonrepaux.** La réciproque est vraie !

**M. le ministre du budget.** ... même si je loue votre persévérance à monter à la tribune pour répéter, avec beaucoup de talent, je le reconnais, les mêmes choses. Vous avez certainement observé que, ces quarante-huit dernières heures, des éléments sont venus renforcer les prévisions du Gouvernement. Lorsque, en son nom je vous ai proposé il y a quelques semaines de retenir 1,4 point de croissance dans la loi de finances pour 1994, vous avez été nombreux, y compris sur les bancs de la

majorité, à vous poser la question de savoir si c'était bien réaliste. Depuis, nous avons eu la publication des chiffres de l'INSEE - 1,2 point de croissance -, de l'OCDE, 1 point de croissance, et même de l'OFCE, chier à M. Jeanneney, dont on ne peut pas dire qu'il soit de nos amis politiques, qui parie sur 1,1 point. Bref, à la suite du Gouvernement, tous les organismes parient sur une croissance positive pour 1994. Loin de moi l'idée d'en conclure que cela suffira. Mais ce qui provoquait débat - les perspectives de croissance - n'en suscite plus aujourd'hui. C'est donc que le Gouvernement a eu une prévision réaliste et nous souhaitons tous pour notre pays qu'elle soit réalisée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**Mme Muguette Jacquaint.** Ce n'est pas la même prévision pour les familles !

**Mme le président.** La parole est à M. Jacques Barrot, président de la commission.

**M. Jacques Barrot, président de la commission.** M. Bonrepaux, à qui me lie une solidarité montagnarde et rurale, me permettra de remercier le Gouvernement pour la façon dont il a accepté de nous aider à sortir de l'imbroglio dans lequel nous avaient placés des circulaires multiples et variées, rendant très difficile la tâche des petites municipalités.

Pour certaines opérations de tourisme social, cette mesure permettra d'aboutir au résultat escompté et de mettre à la disposition de familles très modestes un équipement qui, en définitive, aura pu être financé dans les conditions prévues initialement.

Je remercie le Gouvernement, car cet article, dont le rapporteur général a très bien dégagé l'esprit et dont la rédaction a été largement approuvée au sein de la commission mixte paritaire, marque un progrès incontestable en permettant de mettre fin à un contentieux qui était extrêmement pénible, notamment pour de petites collectivités.

#### Explications de vote

**Mme le président.** Dans les explications de vote, la parole est à M. Yves Fréville, pour le groupe UDF.

**M. Yves Fréville.** Bien entendu, le groupe UDF votera ce collectif. Je voudrais cependant revenir sur l'article 41 *ter* afin d'obtenir une précision concernant la limitation du remboursement au titre du FCTVA aux constructions qui ne regroupent pas plus de cinq logements.

Lorsqu'une maison de retraite à caractère social est construite grâce à un PLA, elle comprend naturellement plus de cinq logements. Cela donne-t-il lieu à remboursement ? Cette précision serait utile parce que cela concerne de nombreux cas dans mon département.

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

**M. le ministre du budget.** J'ai le regret de répondre clairement non à M. Fréville. Pourquoi ? C'est que, au fur et à mesure des débats au Sénat ou à l'Assemblée nationale, je me trouve engagé dans une sorte d'engrenage : d'abord, ce furent les logements sociaux, puis le tourisme social, puis les gendarmeries, qui firent l'objet d'un grand débat, et, maintenant, les maisons de retraite ! Je crains que si je répondais oui, M. Aubertger n'évoque la question des bureaux de poste...

**M. Philippe Aubertger, rapporteur général.** Et des services fiscaux !

**M. le ministre du budget.** ... voire des services fiscaux, ou encore des commissariats de police dans les villes où le problème est posé.

Monsieur Fréville, n'en veuillez pas au Gouvernement, qui, j'en ai le sentiment, a « nettoyé » le dossier qui lui a été légué s'agissant du logement social, du tourisme social et des gendarmeries. J'aimerais vraiment que l'on considère que l'effort est satisfaisant, en tout cas suffisant, au point où nous en sommes.

Ce sont les cas les plus difficiles qui m'ont été présentés. Je dois dire que, pour le tourisme social, il a fallu toute l'insistance du président Barrot puisque c'est en dernière limite que ses demandes ont été prises en considération. Mais là, vraiment, je crains, monsieur Fréville, que, même pour vous, la porte ne soit définitivement fermée, en tout cas pour ce qui concerne la régularisation au titre de 1993.

Mais regardez, mesdames, messieurs les députés, comme les choses sont difficiles. On pensait, en réglant la question des gendarmeries, ne pas avoir à régler dans le même temps celle du logement social. En satisfaisant le logement social, on pensait s'en être tiré, et on a eu le tourisme social...

A un moment donné, il faut bien fermer la porte ! Monsieur Fréville, j'aurais aimé l'ouvrir pour votre proposition qui, au demeurant, peut parfaitement s'expliquer, mais vraiment que le Gouvernement a consenti un effort substantiel.

**M. Jacques Barrot, président de la commission.** Le mieux est l'ennemi du bien !

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

**M. Augustin Bonrepaux.** Je veux très rapidement expliquer le vote du groupe socialiste car le débat est trop important pour le laisser passer comme ça.

Il y avait un imbroglio, je ne le conteste pas. La loi de 1988 laissait planer la possibilité de ne pas compenser la TVA dans certains cas, mais, depuis, cette disposition n'a jamais été mise en œuvre, et la TVA a toujours été compensée. C'est vrai qu'il y a eu un imbroglio dans les circulaires, mais je vous ferai remarquer que la dernière circulaire a été retirée et que, en contrepartie, a été augmenté le forfait de déduction des investissements. En d'autres termes le seuil des dépenses qui peuvent bénéficier de la compensation de TVA est porté de 1 500 francs à 4 500 francs, c'est-à-dire que si l'on fait un investissement de 3 000 francs, par exemple il n'y aura plus de déduction de TVA.

A partir de maintenant, dites-vous, monsieur le ministre, le contentieux va être réglé. Mais en réalité, en remboursant la TVA pour les réalisations faites, vous vous bornez à ne pas prendre de mesures rétroactives, ce qui est tout à fait normal. Pour l'avenir, les problèmes demeurent. Alors oui, en acceptant cet amendement, vous apurez le contentieux, mais pas en faveur des collectivités locales, et c'est bien ce que je regrette.

Enfin, pour ce qui concerne les gendarmeries, les collectivités construisent pour le compte de l'État, pour l'aider parce qu'il n'a pas les moyens, elles construisent pour équiper les zones rurales. Je vous ai posé une question et vous n'y répondez pas.

Je vous ai expliqué, et vous le savez bien, que lorsque les communes ou les départements construisent une gendarmerie, les loyers sont loin de compenser les annuités d'emprunt - là les collectivités en ont au moins pour quinze ans. Alors, avec 15 p. 100 de recettes en moins,

quelle augmentation de loyers proposez-vous en contrepartie ? Il faudrait quand même que, au moins sur ce point, nous recevions une réponse !

En tout cas, voilà quelques-unes des raisons supplémentaires qui conduisent le groupe socialiste à voter contre ce budget.

#### Vote sur l'ensemble

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

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

**Mme Muguette Jacquaint.** Le groupe communiste vote contre.

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

5

#### FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR

**Mme le président.** M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale la lettre suivante :

« Paris, le 20 décembre 1993.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître, qu'en application des articles 29 et 48 de la Constitution, le Gouvernement fixe comme suit l'ordre du jour de l'Assemblée nationale :

« Mardi 21 décembre 1993, le matin :

« Eventuellement, suite de la deuxième lecture du projet sur la dotation globale de fonctionnement ;

« Deuxième lecture :

« - du projet de loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature ;

« - du projet de loi organique sur le statut de la magistrature ;

« L'après-midi et le soir :

« Texte de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture du projet sur la garantie des métaux précieux ;

« Deuxième lecture du projet sur le nouveau code pénal ;

« Mercredi 22 décembre, le matin et l'après-midi, après les questions au Gouvernement :

« Projet, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, sur la reconnaissance de qualité des produits agricoles et alimentaires ;

« Projet, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions concernant l'agriculture ;

« Le soir :

« Deuxième lecture du projet portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction ;

« Eventuellement, suite de l'ordre du jour de l'après-midi ;

« Jeudi 23 décembre 1993, le matin, l'après-midi et le soir :

« Eventuellement, suite de l'ordre du jour de la veille ;

« Navettes diverses.

« Je vous prie de croire, monsieur le président, à l'assurance de ma haute considération. »

6

#### DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

##### Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi

**Mme le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts (n<sup>o</sup> 857, 863).

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

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur suppléant.** Madame le président, monsieur le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, mes chers collègues, nous voici arrivés au terme d'un débat important puisqu'il porte sur les modalités de répartition du principal concours financier de l'État aux collectivités locales, un concours qui, rappelons-le, approchera les 100 milliards de francs pour l'année 1994.

De ce débat, nous pouvons être fiers, puisque nous avons rempli totalement notre rôle de législateur. Pourtant, de prime abord, la marge de manœuvre qui nous était laissée paraissait quelque peu étroite.

D'une part, le projet de loi était issu d'une concertation étroite entre vos services, monsieur le ministre, et le comité des finances local, ce comité auquel les lois de décentralisation ont eu la sagesse - encore que le législateur puisse parfois avoir le sentiment d'être quelque peu dépossédé - de confier la rude tâche d'arrondir les angles lorsque sont débattues les querelles financières qui opposent souvent l'État aux collectivités territoriales et, très souvent, ces dernières entre elles.

D'autre part, le poids de la dotation globale de fonctionnement dans le budget de chacune des collectivités bénéficiaires est tel que le légitime souci d'équité et de péréquation se heurte rapidement au principe de réalité et à la nécessité de garantir une stabilité minimale des finances locales.

Enfin, le montant total de la DGF étant défini ailleurs, dans la loi de finances, toute modification apportée à sa répartition au profit de telle ou telle catégorie de collectivités locales ne peut se faire qu'au détriment des autres et exige donc d'être justifiée par l'équité la plus incontestable.

Pourtant, en dépit des contraintes que je viens de rappeler, l'Assemblée nationale a pu, en première lecture, apporter des améliorations substantielles au texte adopté par le Sénat.

Elle a manifesté son souci de pérenniser les anciens concours particuliers de la DGF - dotations touristiques et dotation dite « villes de res » - sans pourtant remettre en cause leur intégration dans la dotation forfaitaire. Les sommes correspondantes resteront donc à l'avenir clairement identifiées au sein de cette dotation forfaitaire.

L'Assemblée a également souhaité, dans le cadre de la construction de l'indice synthétique servant au calcul de la dotation de solidarité urbaine, appréhender plus fine-

ment la richesse relative des communes en prenant en compte un critère lié aux revenus de leurs habitants, à savoir le rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de plus de 10 000 habitants et le revenu par habitant de la commune considérée.

L'Assemblée s'est aussi attachée à orienter davantage la dotation de solidarité rurale vers les zones en difficulté en décidant que 10 p. 100 de cette dotation seraient répartis en fonction de l'insuffisance de potentiel fiscal superficielle des communes rurales.

Enfin, l'Assemblée a, dans le même esprit, affecté aux seuls départements dits « pauvres » les sommes récupérées par l'extinction progressive du prélèvement opéré sur la DGF des départements au profit de la dotation de solidarité urbaine des communes.

Le Sénat n'a pas remis en cause ces innovations de notre assemblée et les a acceptées, sous réserve, dans certains cas, d'utiles précisions ou améliorations, notamment de caractère purement rédactionnel.

Cela n'a pas été aussi aisément le cas pour deux autres modifications que nous avons apportées au projet de loi.

Notre assemblée en effet n'avait pu que constater que les petites villes centres qui, bien que jouant un rôle irremplaçable d'animation du milieu rural, étaient « oubliées » par la nouvelle dotation de solidarité rurale, comme elles l'avaient été hier par l'ancienne dotation dite dotation « villes centres ».

Afin de réparer cette injustice, elle a décidé d'étendre le bénéfice de la première fraction de la dotation de solidarité rurale aux chefs-lieux d'arrondissement dont la population est comprise entre 10 000 et 20 000 habitants. Pour ne pas réduire à néant cette décision et parce qu'il faut reconnaître que ces deux dotations répondent à des finalités différentes mais non contradictoires, nous avons décidé d'autoriser, pour les soixante-deux communes concernées, le cumul de cette première fraction de la DSR avec la DSU. Quoiqu'elle ait été vivement contestée par certains sénateurs, l'extension au-delà de 10 000 habitants de la première fraction de la DSR a été parfaitement comprise par la commission des finances du Sénat. En revanche, à propos du cumul avec la DSU, son premier mouvement a été de le refuser. Mais, la concertation qui a eu lieu entre vous, monsieur le ministre, et les rapporteurs des deux assemblées, a permis que se dégage une solution que la commission des lois a acceptée : le cumul sera possible, mais seulement avec une première fraction de la DSR réduite de moitié.

L'autre divergence entre nos deux assemblées concernait la dotation de développement rural. En effet, l'Assemblée nationale avait décidé de réduire sensiblement la part de cette dotation consacrée aux communes afin de privilégier le soutien, au travers de la DDR, à une intercommunalité de projet : d'un maximum de 40 p. 100 d'après le projet de loi initial, la part communale avait été ramenée à 30 p. 100 en 1994 et à 20 p. 100 en 1995. Là aussi, la commission des finances du Sénat a eu pour premier réflexe de revenir à 40 p. 100. Là aussi, l'esprit de compromis a prévalu : la part communale sera bien fixée à 30 p. 100 au maximum en 1994, mais à 25 p. 100 en 1995, c'est-à-dire l'année suivante.

Autre désaccord potentiel concernant la DDR, l'Assemblée nationale avait supprimé le dispositif introduit par le Sénat visant à réserver une fraction de la DDR aux 500 communes qui, aujourd'hui bénéficiaires de la DDR ancienne formule, ne seront pas à l'avenir éligibles à la première fraction de la DSR. En effet, outre que nous entendions limiter - comme on l'a vu - la part des communes dans la répartition de la DDR, nous

avons considéré qu'il n'était pas opportun de financer des dépenses de fonctionnement par le biais de ce qui doit rester pour l'essentiel une subvention d'équipement. Le Sénat a tenu à rétablir ce dispositif mais, admettant la pertinence de nos arguments, il a utilement précisé que ces subventions seront versées en vue de la réalisation d'investissements purement locaux. Dès lors, la commission des lois a accepté ce rétablissement, étant bien entendu que, dans son esprit, ce dispositif ne saurait donner aux communes concernées un droit de tirage automatique sur la DDR.

La procédure prévue - décision du préfet après avis d'une commission d'élus au vu d'un projet précis d'investissement - devra être respectée, et la décision d'octroi de la DDR une année donnée ne devra pas préjuger de la décision qui sera prise, naturellement, l'année suivante.

Voilà l'esprit et les conditions dans lesquelles la réforme de la DGF revient devant nous en deuxième lecture et qui conduisent la commission des lois à vous proposer, mes chers collègues, d'adopter le texte du Sénat sans aucune modification. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**Mme le président.** La parole est à M. 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.** Madame le président, mesdames, messieurs les députés, j'ai l'honneur de présenter devant l'Assemblée nationale, saisie en deuxième lecture, le texte relatif au projet de loi sur la DGF que vous avez examiné une première fois au début du mois de décembre.

Les débats de la première lecture ont été, je le crois, riches et denses et ils ont permis de préciser et d'améliorer sensiblement le projet qui vous a été soumis.

**M. Patrick Ollier.** C'est vrai !

**M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.** Permettez-moi de renouveler, à cet égard, mes remerciements aux présidents Miazcaud et Barrot et à vos rapporteurs, MM. Cazin d'Honincthun, Ollier et Carrez, qui ont accompli un travail minutieux et extrêmement rigoureux.

Le texte issu de la première lecture par votre assemblée a d'abord permis d'apporter des précisions et des clarifications essentielles sur bon nombre de dispositions du projet. Ne les énumérant pas toutes, je me bornerai à citer celles qui ont trait à l'identification des dotations touristiques et villes-centres, et à la nouvelle rédaction des modalités d'attribution de la DGF des groupements plus précise et plus intelligible, bien que demeurant encore complexe.

Je remercie MM. Cazin d'Honincthun, Carrez, Ollier, Bouvard, Bonrepaux, Dupuy, Briane et Derosier de leurs interventions qui ont, je crois, permis de faire progresser le texte initial. Le Sénat a d'ailleurs suivi - vous venez de le rappeler, monsieur le président - les propositions de votre assemblée sur tous ces points, même si quelques modifications d'ordre rédactionnel ont été suggérées. A cet égard, je tiens à rendre hommage au travail accompli par le rapporteur de la commission des finances du Sénat, M. Paul Girod.

L'Assemblée a, par ailleurs, particulièrement étudié les composantes de la dotation d'aménagement et des dotations de solidarité. De nombreux orateurs sont intervenus. MM. Fréville, Briane, Derosier, Zeller, Bouvard,

Tardito, Idiart et vos rapporteurs, MM. Cazin d'Honinchtun, Ollier et Carrez ont nourri un débat intéressant sur l'opportunité de prendre en compte des critères de ressources et de charges aussi pertinents que possible pour mesurer les difficultés des villes, dans le cadre de la DSU.

Finalement, ces discussions ont conduit à un dispositif qui combine potentiel fiscal, logements sociaux, aides au logement versées à la personne, revenu par habitant avec une pondération modulable dans une certaine mesure, d'une façon que je crois équilibrée. Le Sénat a d'ailleurs rejoint la position de votre assemblée.

La dotation de solidarité rurale a elle aussi donné lieu à des discussions approfondies. L'introduction, à côté du potentiel fiscal, de la longueur de la voirie et du nombre d'élèves, et du potentiel fiscal superficiaire constitue la principale novation apportée par l'Assemblée nationale.

La prise en compte de ce paramètre favorable aux petites communes rurales, et aux communes de montagne notamment, répond à un souci dont MM. Ollier, Carrez, Bonrepaux et Fréville s'étaient fait l'écho. Là encore, le Sénat a rejoint l'Assemblée.

Autre apport très important de l'Assemblée : la possibilité d'étendre la fraction bourg-centre de la DSR aux chefs-lieux d'arrondissement compris entre 10 000 et 20 000 habitants.

Je vous ai exposé les principes et les critères qui ont guidé la sélection des bourgs-centres. Le projet initial avait limité l'éligibilité aux communes bourgs-centres de moins de 10 000 habitants. Bien que peu importantes, ces petites villes jouent cependant, en effet, un rôle incontestable de centralité et d'attractivité dans leur environnement sans pour autant avoir bénéficié jusqu'à présent de la dotation villes-centres. Il y a effectivement toujours un aspect brutal dans la détermination d'un seuil qui engendre des frustrations pour les communes proches de cette frontière. Je reconnais les avantages d'une formule plus souple, du type de celle que vous avez proposée.

**M. Yves Fréville.** Très bien !

**M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.** Le projet prévoit donc une zone de transition autour de la barre de 10 000 habitants : d'une part, des communes dont la population est inférieure à 10 000 habitants peuvent percevoir la DSU, comme auparavant - soixante-dix communes environ seront concernées - ; d'autre part, et par symétrie, des communes comprises entre 10 000 et 20 000 habitants peuvent percevoir la dotation bourgs-centres de la DSR - soixante-dix petites villes environ sont également concernées. Ces deux dotations peuvent se cumuler, si les critères d'éligibilité à la DSU et à la dotation bourgs-centres le permettent.

Les sénateurs ont admis en deuxième lecture le principe de cette extension alors pourtant que les deux assemblées avaient au début de la discussion des approches très différentes sur ce point. Ils ont également accepté l'augmentation de 30 millions de francs de la dotation forfaitaire des communes d'outre-mer, rejoignant en cela le souci de M. Virapoullé et votre vote. Enfin, les sénateurs ont souscrit à votre proposition d'affecter la totalité des sommes résultant de la suppression progressive de la DPSU et à la DFM des départements les plus défavorisés.

Ainsi, mesdames, messieurs les députés, le texte qui vous est soumis en deuxième lecture reprend les nombreux apports issus de vos débats en première lecture.

Deux points ont été introduits par le Sénat sans dénaturer, à mes yeux, ni le sens ni l'architecture de ce que vous avez proposé.

Le premier concerne les conditions de cumul de la fraction bourgs-centres de la DSR et de la DSU. En admettant, comme votre assemblée l'a prévu, le cumul de ces deux dotations, le Sénat a néanmoins souhaité que celui-ci demeure dans des limites raisonnables. C'est pourquoi le texte qui vous est soumis propose qu'en cas de cumul la fraction bourgs-centres soit réduite de moitié. C'est la première nuance.

**M. Michel Grandpierre.** Eh oui !

**M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.** Le second point a trait à la DDR. L'Assemblée nationale avait introduit une disposition prévoyant une montée en puissance progressive de la part de la DDR réservée aux groupements à hauteur de 70 p. 100 en 1994 et de 80 p. 100 en 1995. C'était l'un des points où son approche s'éloignait de celle du Sénat.

Les sénateurs n'ont pas remis en cause ce mouvement de progression, mais ils ont légèrement atténué la progression elle-même en la limitant à 75 p. 100 en 1995. Corrélativement, la part des communes est de 30 p. 100 en 1994, comme dans le projet issu de votre première lecture, et de 25 p. 100 en 1995. La moitié de cette part est destinée à financer des projets de développement économique ; l'autre moitié est réservée à des communes qui jouent un rôle de centralité, sans avoir pour autant le statut de bourg-centre, et elle sera attribuée en vue de la réalisation d'investissements.

A ce stade de l'examen du texte, je n'ai pas trouvé, et je parle sous le contrôle de vos rapporteurs, d'autres différences dans l'approche respective de chacune des deux assemblées. C'est dire, madame le président, messieurs les députés, que nous sommes, me semble-t-il, arrivés à une synthèse qui s'attache à préserver la stabilité des ressources des collectivités locales, à concilier les intérêts parfois différents tout en organisant une meilleure solidarité au profit des villes en difficulté, des communes rurales et de la coopération pour un développement plus harmonieux de notre territoire.

Cela n'a été possible que grâce au travail acharné de vos rapporteurs que je tiens encore une fois à remercier, et grâce aux apports pertinents et raisonnables de tous les intervenants au cours des différents débats.

Dans une matière aussi difficile que celle des finances locales, il est de bonne règle d'éviter les excès et les bouleversements, il est de bonne gestion de savoir faire des bilans pour tirer les conclusions de l'expérience avant de franchir un nouveau pas. C'est ce que nous ferons en 1995.

Pour l'heure, je souhaite que la discussion permette de déboucher sur un texte qui constitue, à mes yeux, une première étape vers une meilleure allocation de cet important concours de l'Etat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

#### Exception d'irrecevabilité

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

La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

**M. Augustin Bonrepaux.** Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'avais défendu en première lecture une question préalable sur ce texte : comme je l'avais expliqué, avant de réformer la DGF, il convenait de savoir comment elle évoluerait. Alors que les

collectivités allaient disposer de moyens réduits, à cause de la compensation de la TVA et de la taxe professionnelle et à cause d'une dotation globale de fonctionnement ne progressant que de l'inflation, c'est-à-dire de 2 p. 100, on entretenait pourtant l'illusion que ces collectivités auraient plus.

Aujourd'hui, je soulève devant vous, au nom du groupe socialiste, une exception d'irrecevabilité fondée sur l'article 72, alinéa 2 de notre Constitution, qui prévoit que les collectivités s'administrent librement. Encore faut-il, ajouterai-je, qu'on leur en donne les moyens et qu'on ne leur transfère pas des charges supplémentaires...

**M. Jacques Floch.** Très bien !

**M. Augustin Bonrepaux.** Faut-il rappeler que la décentralisation avait été fortement contestée à droite dans cet hémicycle ? Faut-il rappeler que le Gouvernement de l'époque avait été accusé de porter atteinte à la Constitution précisément parce que l'on craignait que le transfert des charges ne s'accompagne du transfert des ressources correspondantes. Or les transferts furent pourtant rigoureusement compensés et d'abord par l'attribution du produit de la vignette automobile, par exemple.

**M. Christian Dupuy.** Vous savez bien que la compensation n'a pas été totale !

**M. Augustin Bonrepaux.** Certes, depuis il y a eu des disparités parce que dans les zones rurales, les charges ont crû davantage. Il est vrai que la décentralisation a profité davantage à des régions déjà favorisées. Il n'en reste pas moins que, respectant l'esprit de la décentralisation, les transferts ont été réellement effectués. Au demeurant, la commission de décentralisation n'a émis aucune observation sur ce point.

**M. Michel Bouvard.** Les comptes n'ont pas été faits depuis !

**M. Augustin Bonrepaux.** Les charges devaient être compensées sous forme d'une dotation de décentralisation...

**M. Pierre Cardo.** Et le RMI, comment a-t-il été compensé ?

**M. Augustin Bonrepaux.** ... indexée sur la dotation globale de fonctionnement. Ainsi, monsieur le ministre, en remettant en cause l'indexation de la dotation globale de fonctionnement, vous remettez en fait en cause la dotation globale de décentralisation et, en fin de compte, l'esprit même de la décentralisation.

**M. Jacques Floch.** Ils procèdent ainsi parce qu'ils n'osent pas y toucher directement !

**M. Augustin Bonrepaux.** Cette DGF, dont on parle tant, correspond, rappelons-le, à l'ancienne taxe locale. Lorsque l'on décida de réformer cette dernière, une compensation fut accordée aux communes. Ce fut le VRTS - le versement représentatif de la taxe sur les salaires - qui prit ensuite la forme de la dotation globale de fonctionnement. De même que les communes pouvaient faire évoluer la taxe locale, il serait normal que la dotation globale de fonctionnement puisse évoluer, notamment en fonction du taux de croissance de notre pays, c'est-à-dire du produit intérieur brut.

Au départ, c'est l'indexation sur la valeur ajoutée qui avait été retenue. Ce n'est qu'en 1990, lorsque l'on s'est aperçu que ce système risquait d'être défavorable aux collectivités, et notamment en 1992 et en 1993 du fait d'une diminution des recettes de TVA attendues pour ces deux années que l'on décida de réformer le système et d'indexer aussi la dotation globale de fonctionnement sur

l'évolution du produit intérieur brut. En 1993, la DGF a ainsi progressé du taux de la hausse des prix augmenté des deux tiers de la croissance du PIB en volume.

Il est vrai que cette réforme a été très avantageuse pour les collectivités locales puisque la progression de la dotation globale de fonctionnement a été de 25 p. 100 en cinq ans. Mais il est tout aussi vrai que les charges auxquelles les collectivités ont à faire face se sont fortement accrues. Nul ne le conteste, pas même le Gouvernement qui a souvent mis en avant les augmentations dont avaient bénéficié les collectivités locales pour proposer la réduction de leurs moyens. Tel est le premier point sur lequel nous ne pouvons pas être d'accord.

En effet, si l'on nous avait expliqué que 1994 s'annonçant difficile, il faudrait nous contenter de l'indice des prix, nous aurions pu comprendre que les collectivités locales s'associent à l'effort nécessaire. C'est d'ailleurs ce qu'on nous avait laissé entendre initialement. Mais il apparaît en fait que nous devons attendre plus longtemps pour que la DGF bénéficie de l'augmentation du PIB puisque, en application des dernières dispositions de la loi de finances, l'indice des prix sera également pris pour référence en 1995. En 1996, pour fixer le taux de progression de la DGF sera retenue la moitié de l'augmentation du produit intérieur brut de 1995.

C'est-à-dire qu'on renvoie aux calendes...

**M. Jean Glavany.** Grecques !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... une augmentation de la dotation globale de fonctionnement conforme, ou à peu près, à la croissance et, surtout, à l'accroissement des charges pesant sur les collectivités locales.

**M. Jean Glavany.** Parfaitement !

**M. Augustin Bonrepaux.** Cette non-indexation est d'abord un leurre, ensuite, une remise en cause de la décentralisation parce que la dotation globale de décentralisation va suivre la même voie. Alors que les charges continuent à augmenter, la dotation globale de décentralisation ne progressera, en 1994, et en 1995 que de l'indice des prix, en 1996, que de l'indice des prix, plus la moitié du pourcentage d'accroissement du produit intérieur brut de la seule année 1995. Cela constitue une régression immense par rapport à ce que nous connaissons jusqu'à présent.

Cette évolution est d'autant plus inacceptable que les autres dotations affectées aux collectivités locales - communes, départements, régions - diminueront elles aussi. A cet égard, le texte que nous venons d'examiner aggravera encore la situation.

En première lecture, on nous avait indiqué que le taux de compensation de la TVA serait ramené de 15,682 p. 100 à 14,777 p. 100 ; en d'autres termes, on perdait *grosso modo* 1 p. 100 sur 15 p. 100. Ensuite, au cours du débat, on nous a annoncé que cette réduction ne serait effective qu'en 1997. On pouvait donc penser que le Gouvernement accomplissait un geste significatif, mais il s'est empressé de préciser qu'il lui fallait, à son tour, obtenir une compensation. Ainsi, il nous a été indiqué tour à tour qu'à partir de 1994, il n'y aura plus de compensation de TVA lorsqu'on construira des généralistes, des bureaux de poste - tout cela, d'ailleurs, pour le compte de l'Etat -, des logements sociaux dans les communes, des hébergements touristiques dans les communes rurales.

A l'appui de cette décision, on invoque la loi de 1988 qui, laissant planer un doute, permettrait de supprimer cette compensation. Cela est malheureusement exact, mes chers collègues, mais il convient tout de même de sou-

ligner que cela n'avait jamais été le cas jusqu'à ce jour. Nous sommes d'ailleurs quelques-uns ici - en particulier celui qui vous parle et les membres du groupe socialiste - à nous être constamment opposés à cette remise en cause, tant et si bien que jamais personne n'a touché à cette compensation.

Certes, au cours d'une négociation qui s'est déroulée l'année dernière, le Gouvernement nous avait expliqué qu'il serait conduit à relever le plancher au-dessous duquel la compensation n'intervient pas. Il avait alors été porté de 1 500 francs à 4 500 francs. Nous pensions que l'affaire en était restée là. Or, aujourd'hui, le Gouvernement règle la situation sous prétexte d'apurer le passé, de régler un contentieux, sans doute de bonne manière pour l'Etat, mais très mal pour les collectivités locales, puisque, à partir de 1994, il n'y aura plus de compensation de la TVA pour la réalisation de gendarmeries, de bureaux de poste, de logements sociaux, d'hébergements touristiques, d'opérations touristiques.

Nous avons interrogé à ce sujet M. le ministre du budget, surtout à propos des gendarmeries. Car c'est tout de même un comble ! Les collectivités, communes ou départements, construisent pour le compte de l'Etat selon des plans de financement tels que, pendant quinze ans, les communes ou les collectivités ne rentrent pas dans leurs fonds. Pendant neuf ans, le loyer n'est pas indexé et il ne couvre pas, loin de là, les annuités d'emprunt qu'elles sont obligées de souscrire.

**M. Jacques Floch.** C'est un scandale !

**M. Julien Dray.** Eh oui !

**M. Augustin Bonrepaux.** Comment vont-elles faire avec une réduction de 15 p. 100 de leurs recettes ?

**M. Jean Glavany.** Impossible ! C'est la quadrature du cercle !

**M. Augustin Bonrepaux.** La compensation de la TVA représentant 15 p. 100 des investissements, sa suppression fera perdre 15 p. 100 de recettes dans les plans de financement. Et vous prétendez vouloir relancer l'investissement ?! Excusez du peu ! De nombreux projets dont l'engagement était prévu en 1994, ne verront pas le jour parce qu'il manquera 15 p. 100 de recettes que les collectivités ne sauront où trouver.

**M. Patrick Ollier.** Faites confiance au Gouvernement !

**M. Augustin Bonrepaux.** Nous avons interrogé M. le ministre du budget qui nous donnera peut-être une réponse. Par exemple la gendarmerie nationale augmentera-t-elle les loyers qu'elle verse afin de compenser les pertes de recettes ?

**M. Jean Glavany.** On attend toujours la réponse !

**M. Augustin Bonrepaux.** Il s'agit en outre d'un marché de dupes. En effet on prétend que la compensation est maintenue pour retarder les effets de la diminution du taux de la TVA mais, à partir de 1997, la non-compensation de TVA et la diminution du taux vont s'ajouter. L'addition sera alors lourde, bien trop lourde.

On parle beaucoup d'aménagement du territoire ; on répète sans cesse qu'il faut rééquilibrer notre territoire. Or vous savez bien que c'est dans les zones rurales qu'il faut préserver les services publics, la gendarmerie, la poste pour créer des activités dans le domaine social. Vous savez bien que c'est surtout dans les zones rurales que l'on construit et, pourtant, c'est là qu'il y a le moins de moyens. Votre décision portera donc surtout préjudice aux zones rurales.

**M. Jean Glavany.** M. Bonrepaux a raison !

**M. Augustin Bonrepaux.** Bref, si le discours sur l'aménagement du territoire est très bon...

**M. Jean Glavany.** Il est hypocrite !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... les moyens engagés contredisent les paroles ; on ne peut que le regretter.

Je pourrais continuer en parlant de la diminution du fonds de péréquation de la taxe professionnelle ; je pourrais poursuivre en évoquant la réduction de la dotation de développement rural - nous y viendrons dans un moment -, mais je préfère parler aussi de l'aggravation des charges.

**M. Jean Glavany.** Exacrement !

**M. Augustin Bonrepaux.** La semaine dernière, en effet, dans la précipitation, sans tenir compte de l'avis que pouvait avoir sur ce dossier l'Assemblée nationale, le Gouvernement a fait voter au Sénat, l'aggravation de la loi Falloux (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*) qui va accroître les charges des collectivités locales.

**M. Jean Glavany.** Scandaleux !

**M. Augustin Bonrepaux.** Il s'agit d'une remise en cause de notre Constitution, d'une remise en cause de la laïcité de la République. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Jean Glavany.** Nous ne l'accepterons pas !

**M. Augustin Bonrepaux.** Je tiens à évoquer rapidement ce sujet, d'abord parce que ce texte provoquera un transfert des charges sur les collectivités - il y a donc un lien avec le projet en discussion - ensuite à cause des conditions dans lesquelles ce texte a été examiné.

**M. Jean Glavany.** Inadmissible !

**M. Augustin Bonrepaux.** Un rapport a été publié le 13 décembre...

**M. Julien Dray et M. Didier Boulaud.** Rapport bidon !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... un rapport dont nous n'avons pas eu le temps de prendre connaissance et que nous avons découvert en arrivant à l'Assemblée le 14.

**M. Jean Glavany.** Et encore !

**M. Augustin Bonrepaux.** Il a été examiné l'après-midi au Sénat alors que beaucoup de nos collègues, ici, n'avaient pas eu le temps de le lire.

**M. Jean Glavany.** Ils ne l'ont toujours pas lu !

**Mme le président.** Monsieur Glavany, je vous en prie.

**M. Augustin Bonrepaux.** Le texte a ensuite été adopté dans la précipitation par le Sénat, une centaine d'amendements ayant été escamotés.

**M. Christian Dupuy.** Ce texte a déjà été largement discuté ici !

**Plusieurs députés du groupe socialiste.** Pas assez ! Pas le rapport Vedel !

**Mme le président.** Messieurs, s'il vous plaît !

Monsieur Bonrepaux, poursuivez.

**M. Augustin Bonrepaux.** Voilà qui prouve bien, mes chers collègues, que vous n'avez pas lu attentivement ce rapport.

**M. Michel Bouvard.** Si !

**M. Augustin Bonrepaux.** Si vous l'aviez lu, vous sauriez que vous n'en avez nullement discuté ici ! Cela s'est passé au Sénat !

**M. Jean Glavany.** Il a raison.

**M. Augustin Bonrepaux.** Les seuls qui ont évoqué ce rapport dans cette enceinte, ce sont des députés socialistes, qui, eux, ont pris le temps de l'étudier...

**M. Michel Bouvard.** Nous aussi !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... et d'en découvrir tous les dangers.

**Mme Françoise Hostalier.** Hors sujet !

**M. Christian Dupuy.** Le Sénat a adopté le projet dans les mêmes termes que l'Assemblée !

**M. Jean Glavany.** Pas le rapport ! Vous ne l'avez même pas lu !

**Mme le président.** Un peu de calme. Seul M. Bonrepaux, que je prie de poursuivre, a la parole !

**M. Augustin Bonrepaux.** Je dois également souligner que ce rapport a été élaboré dans des conditions contestables...

**M. Didier Boulaud.** Ignominieuses !

**M. Richard Dell'Agnola.** Pas du tout !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... puisqu'il semble surtout faire référence à des indications données par l'enseignement privé uniquement.

**M. Michel Bouvard.** Votre opposition est idéologique !

**M. Augustin Bonrepaux.** Ensuite, ce rapport a été dénaturé parce que l'on a mis l'accent uniquement sur la sécurité pour justifier que l'on allait financer tout, passant sous silence la responsabilité qu'auraient pu avoir les propriétaires des établissements privés qui n'auraient pas entretenu ces établissements, mais auraient demandé qu'ils continuent à fonctionner...

**M. Richard Dell'Agnola.** Vous parlez encore comme au XIX<sup>e</sup> siècle !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... malgré les dangers que cela comportait.

Imaginez la responsabilité des intéressés, si la sécurité des élèves était tellement menacée, et la responsabilité des services qui auraient donné les autorisations nécessaires !

**M. Richard Dell'Agnola.** Vous étiez moins soucieux de l'argent public il y a quelques mois !

**M. Augustin Bonrepaux.** C'est une curieuse façon d'utiliser un rapport qui aurait pu être objectif.

**M. Jean Glavany.** Mais qui ne l'est pas !

**M. Augustin Bonrepaux.** D'ailleurs, son auteur lui-même, M. Vedel, confirme qu'il aurait fallu prendre un peu plus de temps...

**M. Richard Dell'Agnola.** Il vaut mieux donner de l'argent public à l'école privée qu'à M. Paretto !

**M. Augustin Bonrepaux.** Il aurait fallu se donner le temps de la réflexion, le temps de réaliser une synthèse afin de savoir avec précision ce qu'il y avait à faire.

**M. Jean Glavany.** Exactement !

**M. Augustin Bonrepaux.** Mes chers collègues, chaque fois que vous avez monté un coup contre l'enseignement public...

**M. Michel Bouvard.** Oh !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... vous avez agi dans les mêmes conditions,...

**M. Jean Glavany.** A la sauvette !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... c'est-à-dire à la sauvette, de nuit si possible et dans la précipitation.

**M. Jacques Floch.** Honteusement !

**M. Michel Bouvard.** La République s'intéresse à tous ses fils !

**Mme le président.** Messieurs, n'interrompez pas M. Bonrepaux, s'il vous plaît !

**M. Michel Bouvard.** Qu'il parle du sujet !

**Mme le président.** Monsieur Bonrepaux, poursuivez !

**M. Augustin Bonrepaux.** Je suis en plein dans le sujet, parce que je vais vous montrer combien cela va aggraver la situation des collectivités locales...

**M. Michel Bouvard.** Allons !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... et comment cela est contraire au deuxième alinéa de l'article 72 de notre Constitution.

Certes, il est possible que des établissements privés soient dangereux, mais ce ne sont pas les seuls. Ainsi un établissement que je connais bien, à Saint-Girons, dans l'Ariège, est fermé à cause du manque de sécurité et parce qu'on n'a pas les moyens de le réhabiliter. Ces jours derniers, un maire a aussi été obligé de fermer un établissement public pour des raisons de sécurité.

**M. Didier Boulaud.** Eh oui !

**M. Richard Dell'Agnola.** Il vaut mieux financer les établissements privés que le Carrefour du développement !

**M. Augustin Bonrepaux.** Comment allez-vous faire ? Allez-vous nous proposer de financer par le biais de la dotation globale de décentralisation, c'est-à-dire au compte de l'ensemble des contribuables, les investissements nécessaires dans le privé - dont je vous donnerai le coût approximatif pour à l'heure ? Ou les collectivités locales seront-elles obligées d'assumer ce financement sur leurs fonds propres ? Ou encore allez-vous réduire en proportion les moyens affectés à l'enseignement public, alors que, dans certaines régions, des établissements publics - des collèges Pailleron, par exemple - comportent encore beaucoup de dangers ?

**M. Richard Dell'Agnola.** Jack Lang a bien donné 3 milliards de francs à l'enseignement privé !

**M. Augustin Bonrepaux.** C'est vrai, il s'agissait de faire un rattrapage et nous pensions que le contentieux avait été réglé. Or, chaque année, il y a aggravation, et toujours dans le même sens.

**M. Richard Dell'Agnola.** C'est vous qui parlez de contentieux !

**M. Augustin Bonrepaux.** Nous pensions régler définitivement ce contentieux.

**M. Richard Dell'Agnola.** Il n'y a pas de contentieux !

**M. Augustin Bonrepaux.** Vous apportez la preuve que nous avons réglé le contentieux et que vous rallumez la guerre scolaire ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. - Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. Jean Glavany.** Parfaitement !

**M. Christian Dupuy.** La guerre scolaire, c'est vous qui la rallumez !

**Mme le président.** Monsieur Bonrepaux, poursuivez ! Ne vous laissez pas écarter du sujet !

**M. Jean Glavany.** C'est le sujet !

**M. Michel Bouvard.** M. Mitterrand a été formé dans le privé, à Saint-Paul d'Angoulême !

**M. Augustin Bonrepaux.** Je poursuis, madame le président.

Dans mon département, en région Midi-Pyrénées, l'internat d'un établissement public a été fermé pour cause d'insécurité et les enfants ont manifesté contre cette fermeture. La région Midi-Pyrénées a prévu 35 millions de francs au chapitre correspondant.

**M. Jean Glavany.** Parfaitement !

**M. Augustin Bonrepaux.** Que doit-elle faire ? Réduire les moyens du public pour venir au secours du privé ou, comme le proposent des élus de votre sensibilité, accroître ses crédits de 10 millions ? Mais qui paiera ?

**M. Jean Glavany.** L'impôt !

**M. Augustin Bonrepaux.** Ce seront effectivement les contribuables,...

**M. Jean Glavany.** Eh oui !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... tous les contribuables, y compris ceux qui n'ont pas leur enfant dans le privé.

**M. Christian Dupuy.** Et vice versa !

**M. Augustin Bonrepaux.** Voilà toute l'injustice d'une mesure qui va enrichir un patrimoine privé, contrairement à toutes les règles de l'équité.

**M. Christian Dupuy.** Ces établissements n'ont pas un but lucratif ! Ils exercent une mission de service public !

**M. Jean Glavany.** Leur patrimoine reste privé !

**M. Richard Dell'Agnola.** Vous tenez un langage du XIX<sup>e</sup> siècle !

**M. Julien Dray.** Et sous Charlemagne, c'était du public ?

**M. Augustin Bonrepaux.** Pour en revenir aux relations avec les collectivités locales, je vous indique que le rapport fait apparaître que l'Etat consacre 25 milliards de francs d'investissements à l'éducation nationale.

**M. Richard Dell'Agnola.** Il vaut mieux donner de l'argent à l'enseignement privé. Au Crédit lyonnais, avec Paretti, l'argent public a disparu !

**M. Julien Dray.** Et où est passé l'argent pris par M. Farran à Perpignan ?

**Mme le président.** Monsieur Dray, monsieur Dell'Agnola, laissez parler M. Bonrepaux.

**M. Augustin Bonrepaux.** Je disais donc que l'éducation nationale investit 25 milliards de francs par an dans les établissements publics.

**M. Jean Glavany.** Et voilà !

**M. Augustin Bonrepaux.** L'enseignement privé scolarisant 17 p. 100 des élèves, il sera en droit de réclamer ce qui lui serait dû, c'est-à-dire 4 milliards de francs par an !

D'un côté, vous réduisez donc les moyens des collectivités locales - de 5 milliards de francs dans le budget pour 1994 ; d'un autre côté, avec le vote de la réforme de la loi Falloux, vous aggravez les charges des collectivités locales de 4 milliards.

**M. Jean Glavany.** Voilà l'hypocrisie ! Elle est là !

**M. Patrick Ollier.** C'est un raccourci un peu simple !

**M. Augustin Bonrepaux.** Si vous voulez un raccourci simple, je vais citer un propos tenu par M. Royer, que vous connaissez bien, à cette tribune : « Cinq milliards de moins pour les collectivités locales, c'est 5 p. 100 d'impôts de plus. » Je vous dis, à mon tour : 4 milliards de charges supplémentaires, c'est 4 p. 100 d'impôts de plus !

**M. Jean Glavany.** Bien sûr !

**M. Augustin Bonrepaux.** Mes chers collègues, nous sommes loin des prévisions que le Gouvernement a présentées dans le projet de loi de finances. Nous devons dénoncer un artifice, plus exactement une acrobatie, je pourrais même dire une illusion. En effet, quand le Gouvernement indique qu'il va diminuer l'impôt sur le

revenu, mais augmenter les prélèvements obligatoires, comprenez qui pourra ! Le seul résultat tangible est que le contribuable va payer davantage.

**M. Richard Dell'Agnola.** Combien a coûté Vibrachoc ?

**M. Augustin Bonrepaux.** Avec cette augmentation de 4 p. 100, nous serons bien au-delà des 44,4 p. 100 de prélèvements sur le produit intérieur brut qu'on nous annonçait. Vous allez dépasser le record que vous aviez atteint en 1987.

**M. Jean Glavany.** Félicitations !

**M. Augustin Bonrepaux.** M. Juppé était alors chargé du budget.

**M. Jean Glavany.** Ce sont eux les recordmen de l'impôt !

**M. Patrick Ollier.** Vous êtes les recordmen en déficits budgétaires et en déficits sociaux !

**M. Augustin Bonrepaux.** M. Balladur était ministre des finances. Les prélèvements obligatoires avaient alors atteint 44,5 p. 100 du PIB. En 1994, vous allez dépasser ce taux : bravo, messieurs !

**M. Jacques Floch.** Belle démonstration !

**M. Augustin Bonrepaux.** A quoi sert donc cette loi quinquennale de maîtrise des dépenses et de régulation budgétaire, puisque, dès la première année, vous en êtes bien loin ?

Après avoir démontré que ce que vous faites est absolument contraire à la Constitution, parce que portant atteinte à la libre administration des communes, j'en viens à votre projet.

**M. Richard Dell'Agnola.** Enfin !

**M. Michel Bouvard.** Le reste était hors sujet !

**M. Augustin Bonrepaux.** Votre projet est bâti sur une progression de la DGF de 2 p. 100 en 1995, correspondant à la seule inflation, et ce n'est qu'en 1996, je le répète, que les communes, les départements pourront espérer avoir une part de la croissance de l'année précédente.

Pour les collectivités qui seront à la dotation forfaitaire - celles qui n'ont pas la dotation d'aménagement -, l'augmentation, en 1994, sera de 0 p. 100 ; elles perdront 2 p. 100 de leur pouvoir d'achat, et 1 p. 100 en 1995, si vous réussissez la même prouesse que vos prédécesseurs, c'est-à-dire maintenir l'inflation au niveau actuel. Au total, la perte de pouvoir d'achat sera de 3 p. 100 alors que, comme je viens de le montrer, les collectivités supporteront des charges nouvelles.

Comment vont-elles faire ? Nous attendons encore la réponse.

Votre projet, je le répète, est aussi un artifice en ce sens qu'il gèle une dotation, mais surtout les inégalités.

**M. Jacques Floch.** Et voilà !

**M. Richard Dell'Agnola.** Les inégalités, vous les avez aggravées !

**M. Augustin Bonrepaux.** On dit aux uns : « Vous êtes riches ? C'est bien ! Vous allez le rester ! » et aux autres : « Vous êtes pauvres ? C'est dommage ! Vous allez le rester aussi ! »

**M. Jean Glavany.** Voilà la triste réalité des choses !

**M. Augustin Bonrepaux.** Par exemple, notre proposition de suppression de la dotation d'un milliard à la région Ile-de-France aurait pu servir à une juste péréquation. Elle a été refusée en première lecture. De même ont

été refusées toutes les propositions que nous faisons pour éviter de telles ponctions sur les collectivités locales. Nous avons fait, et nous les referons, des propositions d'aménagement du territoire pour mieux répartir la taxe professionnelle, afin qu'elle ne se concentre pas dans les grandes agglomérations et pour assurer une dispersion des activités sur l'ensemble du territoire ainsi qu'une meilleure répartition des moyens. Toutes ces propositions ont été malheureusement rejetées.

En ce qui concerne la dotation d'aménagement, je concède, monsieur le ministre, que, par rapport au projet initial et au texte adopté par le Sénat, il y a eu des améliorations.

**M. Patrick Ollier.** Merci de le reconnaître !

**M. Augustin Bonrepaux.** Nous y avons participé ensemble ! Je l'ai déjà dit en première lecture et le répéterai !

Mais, quand on a préalablement réalisé une telle diminution des moyens, il ne peut pas y avoir de progression ; c'est ce que je vais démontrer.

Je reconnais que le Gouvernement a fait beaucoup de progrès dans le domaine de la coopération. Quand, en 1992, le gouvernement précédent avait présenté un projet de loi pour améliorer la coopération, en créant les communautés de communes, vous l'aviez violemment combattu ; vous aviez même failli compromettre son adoption.

**M. Patrick Ollier.** Nous avons tout fait pour l'améliorer !

**M. Augustin Bonrepaux.** Ironie de l'histoire, parce que vous vouliez faire échouer ce projet, vous aviez déposé des amendements sur la loi Falloux.

**M. Jean Charroppin.** Hors sujet !

**M. Augustin Bonrepaux.** Je reconnais que vous avez fait depuis des progrès considérables puisque maintenant vous reconnaissez l'intérêt de la coopération. Je vous en remercie. C'est un hommage rendu au précédent gouvernement, hommage un peu tardif !

**M. Patrick Ollier.** Je vous signale que c'est nous qui avons créé les districts, il y a vingt ans !

**M. Augustin Bonrepaux.** J'aurais préféré vous voir apprécier les choses quand elles ont été faites, mais je reconnais le progrès. Je vous remercie de reprendre cette idée de coopération et d'admettre que, comme nous l'avons dit et répété, pour l'aménagement du territoire, pour le développement local, il faut un rassemblement des moyens : une coopération. La meilleure est la coopération à fiscalité propre, celle réalisée dans les districts, dans les communautés de communes.

Sur le plan du discours c'est très bien, sur le plan des moyens c'est bien différent. En effet, si l'idée de la coopération n'est pas remise en cause, les moyens sont considérablement réduits, qu'il s'agisse du fonctionnement, qui nous inquiète encore beaucoup, ou de la dotation de développement rural, créée par la loi en 1992, qui connaît une régression que je juge dangereuse ; je vais m'en expliquer.

La dotation de développement rural s'élevait à 600 millions en 1993. Elle devait atteindre 1 milliard en 1994. Malheureusement, à la lecture du budget pour 1994, on s'aperçoit qu'elle ne représentera que 560 millions, c'est-à-dire moins qu'en 1993. Première déception et première régression.

La seconde régression a été corrigée, c'est vrai. Après avoir réduit le taux à 60 p. 100, je vous accorde, monsieur le ministre, que vous avez écouté l'Assemblée natio-

nale et rétabli ce taux à 70 p. 100, comme l'avait prévu la loi initiale. La coopération devait avoir 700 millions - 70 p. 100 de 1 milliard -, elle n'aura malheureusement que 70 p. 100 de 560 millions : 392 millions en 1994. En 1993 se sont créées 200 communautés de communes supplémentaires, c'est-à-dire que le nombre des bénéficiaires a augmenté de 50 p. 100. Et ce projet de loi élargit le champ des interventions, ce qui est une bonne chose puisque certaines opérations sociales sont aussi des opérations d'aménagement du territoire, créatrices d'emplois, et méritent d'être subventionnées. Mais, à force d'élargir le champ des interventions, d'augmenter le nombre des bénéficiaires et de réduire les moyens pour chaque opération, dans quelque temps, il n'y aura plus rien pour les investissements réalisés dans le cadre de la coopération. Ainsi, avec de bonnes intentions sur l'aménagement du territoire, les collectivités locales se retrouveront sans moyens pour aménager le territoire, alors que c'est sur elles que repose l'essentiel du développement local.

Je reconnais volontiers que certaines avancées, que nous avions proposées, ont été retenues : par exemple prise en compte du revenu dans la dotation de solidarité urbaine, et de la superficie dans la dotation de solidarité rurale, amélioration du dispositif de la solidarité vis-à-vis des départements défavorisés. Mais nous sommes bien loin du compte en ce qui concerne les moyens. Il y a, d'un côté, des bonnes intentions et, de l'autre, des diminutions de moyens aux collectivités locales et un accroissement de leurs charges en raison de la loi Falloux.

**M. Jean Glavany.** La loi filou !

**M. Augustin Bonrepaux.** Il y a remise en cause de la décentralisation, de la libre administration des communes, de la laïcité. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*) Il y a remise en cause globale de la Constitution.

Tel était l'objet de l'exception d'irrecevabilité que j'ai l'honneur de vous présenter au nom du groupe socialiste. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Jean Glavany.** Ils s'en « badigeonnent » de la Constitution de 1958, n'est-ce pas, monsieur Mazeaud ?

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

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur suppléant.** Nous avons déjà répondu en première lecture sur l'exception d'irrecevabilité. Rien dans ce texte ne nous paraît contraire à la Constitution. Je demande à l'Assemblée de la rejeter.

**M. Augustin Bonrepaux.** Vous n'avez pas entendu ce que j'ai dit, vous n'étiez pas là !

**M. Jean Glavany.** Et ce n'est pas ce qu'il dit dans les couloirs !

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

**M. Yves Fréville.** Mes chers collègues, je vous demande de voter contre l'exception d'irrecevabilité déposée par M. Bonrepaux.

Je prends au sérieux, monsieur Bonrepaux, l'article 72 de la Constitution que vous avez invoqué, mais il faut le lire jusqu'au bout : « Les collectivités territoriale [...] s'administrent librement [...] dans les conditions prévues par la loi. »

**M. Augustin Bonrepaux.** Vous leur en refusez les moyens !

**M. Julien Dray.** Elles ne peuvent plus gérer !

**M. Yves Fréville.** Que faisons-nous, sinon voter la loi ?

Nous venons de voter un collectif qui se traduit par une diminution des recettes de 80 milliards de francs et le Gouvernement - que nous avons suivi sur cette proposition -...

**M. Augustin Bonrepaux.** Vous vous donnez bonne conscience !

**M. Yves Fréville.** ... n'en tient pas compte dans les dotations affectées aux collectivités locales. Au contraire, la DGF augmentera de 2 p. 100. Nous prenons donc très au sérieux les besoins des collectivités locales.

**M. Augustin Bonrepaux.** Relisez le discours de M. Baladur !

**M. Yves Fréville.** En outre, monsieur Bonrepaux, vous êtes en pleine contradiction. Que faisons-nous avec la loi Falloux ?

**M. Augustin Bonrepaux.** Vous aggravez les charges des collectivités locales !

**M. Yves Fréville.** Nous demandons que les collectivités locales s'administrent librement. (*Protestations sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste.*)

**Mme Janine Jambu.** Où est la liberté ?

**M. Yves Fréville.** L'argument sur lequel vous faisiez reposer votre exception d'irrecevabilité est le fondement même de ce que nous avons fait pour la loi Falloux. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

**Mme le président.** Mes chers collègues, la parole est à M. Yves Fréville et à lui seul !

**M. Yves Fréville.** Nous ne faisons rien d'autre que permettre aux collectivités locales de s'administrer librement. Par conséquent, mes chers collègues, je vous demande de refuser cette exception d'irrecevabilité.

**M. Jean Glavany.** Les collectivités locales s'administrent librement ?

**Mme le président.** Monsieur Glavany, vous n'avez pas la parole !

**M. Jean-Claude Bateux.** C'est un discours incongru !

**Mme le président.** Sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par M. Malvy et les membres du groupe socialiste, je suis saisie par le groupe socialiste d'une demande de scrutin public.

Je rappelle que le vote est personnel : chaque député ne peut voter que pour lui-même et, le cas échéant, pour la personne qui lui a donné délégation.

Le scrutin va être annoncé dans le Palais.

Le scrutin est ouvert.

(*Il est procédé au scrutin.*)

Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants .....	57
Nombre de suffrages exprimés .....	57
Majorité absolue .....	29
Pour l'approbation .....	17
Contre .....	40

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

**M. Jacques Floch.** Vous l'avez échappé belle ! (*Rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

### Question préalable

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

La parole est à M. Julien Dray.

**M. Julien Dray.** Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes saisis d'une réforme de la dotation globale de fonctionnement, d'une modification du code des communes et du code général des impôts. Je ne vous surprendrai pas en vous disant qu'une partie de mes pensées est occupée par un autre débat sur, par les incidences qu'il ne manquera pas d'avoir sur le fonctionnement des collectivités locales, lui est étroitement attaché. J'ai cru comprendre, en entendant les discussions dans les couloirs de l'Assemblée, que je n'étais pas le seul à partager ce point de vue. Cependant, puisqu'il nous faut parler aujourd'hui de la dotation globale de fonctionnement, regardons dans quel contexte s'inscrit cette réforme et ce qu'elle modifie.

Une remarque générale s'impose : pour la première fois depuis les lois de décentralisation, la dotation de l'Etat aux collectivités locales évoluera moins vite que l'inflation. La loi de finances pour 1994 n'ajoute guère que 62 millions de francs aux 253,9 milliards inscrits en 1993, soit une progression de 0,024 p. 100, malgré une inflation esstimée, elle, à 2 p. 100.

C'est inévitablement au regard de ces données que les charges nouvelles que vous imposez aux collectivités locales devront être étudiées. J'aurai l'occasion d'y revenir !

S'agissant précisément de la dotation globale de fonctionnement des communes, nous ne pouvons que noter une rupture nette avec les politiques précédentes. Alors que depuis 1985, elle avait progressé en moyenne de 5,3 p. 100 par an, soit 2,8 p. 100 en francs constants, vous ne nous proposez plus pour les deux années qui viennent qu'une stagnation de son pouvoir d'achat puisque l'augmentation ne dépassera pas 2 p. 100, équivalente à celle de l'inflation, soit 1,6 milliard de francs.

Encore cette somme ne sera-t-elle pas reversée à toutes les communes, mais seulement à celles concernées par la dotation d'aménagement. Les autres se verront donc prélever une part non négligeable sur leur budget. A cela s'ajoutent aussi les coupes franches liées à la désindexation de la dotation générale de décentralisation, et à l'amputation du fonds de compensation de la taxe professionnelle, l'ensemble de ces dispositions représentant une perte de 5 milliards de francs.

Ce n'est donc plus seulement de stagnation du pouvoir d'achat des collectivités locales qu'il faut parler mais bien d'une baisse qui peut raisonnablement être estimée à 4 p. 100, voire 5 p. 100 pour une partie d'entre elles.

Or, à considérer la part de cette dotation dans les finances communales, part qui est actuellement de 25 p. 100, il est aisé de mesurer l'importance d'une telle décision. Au minimum, ce sont donc 25 p. 100 des dépenses communales, pour 1994, qui ne connaîtront qu'une augmentation inférieure de moitié à l'inflation pour 1995. Vous grevez ainsi d'une façon importante l'action des communes.

Votre politique, telle que vous l'avez présentée, conduit à réduire les dépenses de fonctionnement des collectivités locales. Dans les mois qui viennent, c'est l'ensemble de la population qui en pâtira.

Réduire les dépenses, tel est l'objectif que vous affichez. Et pourtant, dans le même temps, vous demandez aux collectivités locales de financer dans des proportions

autrement plus importantes qu'actuellement, et dans des domaines plus étendus, les établissements privés d'enseignement.

Au moment où vous réduisez les recettes des communes, vous mettez à leur charge l'enseignement primaire du secteur privé. Au moment où vous réduisez la dotation globale de fonctionnement, vous exposez les maires à subir les pressions de ces établissements privés. Vous nous présentez une dotation réduite pour inciter les collectivités locales à dépenser moins mais dans le même temps, le Gouvernement leur inflige des dépenses qui peuvent aller jusqu'à 5,3 milliards de francs en raison de la révision de la loi Falloux.

Comment pourrions-nous croire à la cohérence de votre politique ?

En moins de huit jours, se seront déroulés deux débats - si tant est que nous puissions qualifier de débat la comédie qui s'est déroulée au Sénat sur la réforme de la loi Falloux - qui se contredisent l'un l'autre. Résumons-nous : 5 milliards de francs sont retirés aux collectivités locales par les nouvelles dispositions relatives à la DGF, auxquels s'ajoutent les 5,3 milliards de M. Bayrou pour l'enseignement privé. Ce sont donc au total 10 milliards de francs que les collectivités locales vont devoir trouver pour équilibrer leur budget pour l'année 1994. Où pensez-vous qu'elles les trouveront ?

A cette question, il est vrai, les services de Bercy ont déjà répondu. Elles les trouveront - je reprends les notes en provenance de votre ministère - soit par des mesures structurelles de redéfinition des missions, soit par l'augmentation de la fiscalité locale. Le ministère du budget omet de présenter une possibilité qui risque pourtant, ne lui en déplaise, d'être bien souvent préférée : l'endettement. Et ce, d'autant plus qu'à l'approche des élections municipales nous pouvons gager qu'il sera bien difficile, pour une équipe qui gère une municipalité, de résister aux diverses pressions qui ne manqueront pas de s'exercer sur elles.

On comprend que cette possibilité n'ait pas été mentionnée. Car, même si les taux d'intérêt ont baissé, même si on leur accorde des taux préférentiels, les communes, si elles s'endettent, devront bien un jour rembourser ! Avouez que, de la part des fiers tenants du libéralisme, l'incitation à l'emprunt et surtout à l'augmentation de la fiscalité est pour le moins déconcertante ! Même si nous avons pu mesurer depuis six mois le gouffre qui sépare les discours de politique générale de M. le Premier ministre et la réalité quotidienne ! Désormais, la fiscalité locale supportera le poids des charges que vous renvoyez aux communes. A l'approche des échéances électorales, les collectivités locales seront donc contraintes soit d'emprunter, soit de réduire leur niveau d'activité.

Alors, comment faire pour donner aux communes la possibilité d'agir ? A cette question, les services de Bercy ont concocté une solution qui se résume par cette formidable formule technocratique : « les mesures structurelles de redéfinition des missions. » Disons plus prosaïquement : les moyens de déshabiller Pierre pour habiller Paul.

D'une façon générale, toutes les communes devront procéder à une nouvelle répartition de leur budget dont on peut craindre qu'elle ne se fasse, pour bon nombre d'entre elles, au détriment des secteurs sociaux. En tout état de cause, avec la montée du chômage, les communes confrontées à une augmentation importante de leurs dépenses se retrouveront dans une situation très difficile.

On peut craindre également une nouvelle répartition à l'intérieur même des enveloppes destinées à l'enseignement. D'abord, l'enveloppe globale risque de subir les conséquences des restrictions budgétaires que vous imposez. Ensuite, nous allons devoir concéder une partie plus importante de ce financement au secteur privé. C'est dire que seront réduites les sommes allouées à l'enseignement public à un moment où les besoins appelleraient au contraire une poursuite de l'effort entrepris depuis cinq ans.

Certes, le ministre de l'éducation nationale a promis aux collectivités locales des possibilités de prêts pour réaliser ces fameuses mesures d'urgence. Quelles nouvelles privatisations nous cache-t-on pour espérer boucler des budgets dont l'équilibre sera de plus en plus précaire ? Heureusement, pour le Gouvernement que ses prédécesseurs ont développé et rendu performantes les entreprises nationalisées ! Sinon, comment pourrait-il aujourd'hui financer sa politique ? De toute évidence, il n'y a plus aucune cohérence économique dans la manière dont le pays est géré mais seulement la volonté de répondre à des préoccupations électoralistes.

C'est bien pour cela que l'on a ressorti un rapport d'urgence et agi dans la précipitation. On peut longtemps chercher ses mots pour ne pas heurter trop violemment la susceptibilité de ses auteurs, mais, au bout du compte, on est bien obligé de constater que sa publication, si opportune, n'a eu d'autre utilité que de forcer la main aux sénateurs.

Quoi qu'il en soit, connaissez-vous beaucoup d'établissements et même beaucoup d'individus qui répondraient « non merci, je n'ai besoin de rien », si on leur proposait un financement supplémentaire à la seule condition de mettre le plus grand nombre de croix dans des colonnes ? Et ce, en trois jours seulement, entre le 18 et le 21 octobre ! Car telle est la méthode qui a prévalu pour l'établissement du rapport Vedel.

Cette affaire a un tel goût de mascarade que l'auteur lui-même a cru devoir prendre ses distances, et qu'une presse, qui ne vous est pourtant pas défavorable en temps ordinaire, a jugé utile de préciser la méthode d'enquête simplifiée qui a donné de si surprenants résultats ! Résultats au demeurant démentis par les autorités diocésaines qui en arrivent à se sentir elles-mêmes gênées devant tant d'excès ! (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

**M. Patrick Ollier.** Vous ne reculez devant rien !

**M. Julien Dray.** Et chaque jour qui passe amène son lot de nuances nouvelles : « nous n'avons jamais parlé de sécurité » ; « parler de danger pour les élèves est ridicule » ; ou encore : « les travaux urgents sont minoritaires ». Je cite là les propos tenus par Mgr Cloupet !

Un rapport établi à la va-vite a donc été préféré au travail quotidien des services des préfetures...

**M. Patrick Ollier.** Ne changez pas de débat ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Soixante heures de débats, ici, sur le sujet, ça suffit !

**M. Augustin Bonrepaux.** Ce débat est très justifié !

**M. Jean Giavany.** C'est un vrai débat, monsieur Ollier !

**M. Julien Dray.** ... qui nulle part n'ont eu à prononcer la fermeture d'établissements pour raisons de sécurité, et dont nous ne pouvons *a priori* remettre en cause le sérieux. Ce dernier fait a, par ailleurs, été confirmé par le secrétariat général à l'enseignement catholique.

L'affirmation selon laquelle 52 p. 100 des établissements privés nécessitent des travaux de sécurité contredit toutes les données préfectorales et rectorales.

Mais il y a plus grave. Confronté à des informations contradictoires, le Gouvernement a choisi ce rapport rapide, au risque de désavouer les services de l'Etat dont c'est la mission. La méthode est donc plus que contestable.

**M. Jacques Floch.** Scandaleuse !

**M. Julien Dray.** Elle constitue pour l'ensemble des administrations concernées une insulte...

**M. Jacques Floch.** Absolument !

**M. Julien Dray.** ... une insulte à leur travail (« *Exarrement* » sur les bancs du groupe socialiste), une insulte à leurs compétences. On a préféré obéir à des motifs électoralistes plutôt que servir l'intérêt du pays.

**M. Patrick Ollier.** Ce n'est pas sérieux !

**M. Julien Dray.** Pourtant, personne ne peut raisonnablement souhaiter entamer une nouvelle guerre scolaire dont les principales victimes seraient les enfants et les enseignants.

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

**M. Julien Dray.** Pourtant, la manière dont vous avez procédé pour imposer cette révision,...

**M. Patrick Ollier.** Une majorité a voté pour !

**M. Julien Dray.** ... les incertitudes qui pèsent sur le secteur public d'éducation et surtout l'inégalité de traitement, qui est apparue clairement ces derniers jours, au détriment du secteur public créent bien les conditions d'une nouvelle guerre scolaire dans notre pays.

**M. Jean Glavany.** C'est ce qu'ils veulent !

**M. Julien Dray.** Aux difficultés que connaissent en cette rentrée les établissements publics, qui ont provoqué, cet automne, des manifestations tant en provenance des lycées que des universités, le Gouvernement a répondu par l'indifférence.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur suppléant.** On se trompe de texte !

**M. Julien Dray.** Aux demandes de crédits supplémentaires qui émanaient du service public, le Gouvernement a fait la sourde oreille, parlant de manipulation.

Avouez que, dans ces conditions, le cadeau qui est fait à ce qu'il faut bien appeler un lobby favorable au Gouvernement peut légitimement apparaître comme une provocation

**M. Jacques Floch.** Bravo !

**M. Julien Dray.** Comment ne pas penser aux établissements publics qui souffrent également de problèmes de sécurité,...

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur suppléant.** Certes !

**M. Julien Dray.** ... aux 76 « lycées Pailleron » recensés par les organisations enseignantes ? Comment ne pas penser aux établissements qui reçoivent, chaque jour, un nombre d'élèves et d'étudiants très supérieur à leur capacité, en violation des normes de sécurité ? Comment, en effet, ne pas penser aux classes surchargées de notre secteur public ? Comment, enfin, ne pas penser aux risques que fait peser sur la sécurité des écoles, collèges et lycées la carence et surveillants et en personnel d'encadrement ?

**M. Julien Dray.** Que sont censés faire les chefs d'établissements et les maires des communes concernés si, lorsqu'ils vous présentent un état des lieux du secteur public, vous leur retirez 5 milliards et leur enjoignez de trouver 5,3 milliards de francs pour l'enseignement privé.

Doivent-ils, pour se faire entendre, suivre l'exemple du maire de Romans-sur-Isère et fermer l'établissement jusqu'à la réalisation des travaux nécessaires ? Et pourquoi pas, demain, jusqu'à ce que les postes manquants soient pourvus ? Nous savons qu'il manque 30 000 postes dans les établissements de l'éducation nationale. Imaginons les conséquences pour l'éducation de nos enfants ! A ce rythme-là, on risque de ne pas apprendre grand-chose au mois de janvier dans les écoles de France.

Un service public d'éducation, qui prétend à la formation de l'ensemble des citoyens est un défi important.

**M. Germain Gengenwin.** C'est hors sujet !

**M. Julien Dray.** C'est aussi une garantie pour l'avenir de notre pays. Cela suppose un effort à la hauteur de l'enjeu et une continuité que vous refusez d'assurer en renvoyant la responsabilité aux communes, tout en restreignant leurs capacités à y faire face.

**M. Michel Bouvard.** L'orateur ne doit pas s'écarter de la question !

**M. Didier Boulaud.** C'est en plein dans la question !

**M. Julien Dray.** Les efforts entrepris ces dernières années ont permis une amélioration très nette. Mais personne n'a jamais prétendu pour autant que tout était gagné. Il fallait poursuivre dans cette voie. Vous avez fait un choix différent.

Les mesures d'urgence que le Gouvernement a cru devoir prendre pour les 15 p. 100 d'enfants inscrits dans le secteur privé, auraient sans doute été moins mal accueillies si l'équivalent avait été concédé au secteur public et si, au moins, le budget de l'éducation nationale de cette année avait prolongé les efforts des années précédentes.

**M. Didier Boulaud.** Très bien !

**M. Julien Dray.** La guerre scolaire n'est certes pas souhaitable. Veillez donc à ce qu'elle ne devienne pas inéluctable.

Quelle image donnerions-nous au monde, aujourd'hui traversé de conflits multiples, à un moment où plus que jamais il a besoin de laïcité, si nous-mêmes devons nous replonger dans de tels débats et dans de telles guerres ?

Les manifestations de vendredi dernier sont très instructives. Ceux qui ont défilé dans la rue n'ont pas cherché à rallumer la guerre scolaire. Ils ont d'abord voulu défendre le service public d'enseignement. Ils ont d'abord voulu montrer que seule l'école publique était capable de répondre aux missions essentielles de la République. Ils n'ont pas voulu poursuivre une guerre séculaire contre une quelconque congrégation religieuse.

**M. Michel Bouvard.** Ce n'est pas le sujet !

**M. Julien Dray.** Si, mon cher collègue, le sujet est justement de savoir comment les communes vont pouvoir répondre à la guerre scolaire que vous venez de déclarer.

**M. Jean Charroppin.** Elles répondront !

**M. Julien Dray.** Oui, sans doute, mais en réduisant certaines dépenses...

**M. Jean Charroppin.** Absolument pas !

**M. Julien Dray.** ... et ce, au détriment de ceux qui en ont besoin, c'est-à-dire les plus défavorisés.

Il faut savoir que 95 p. 100 des établissements privés sont des établissements confessionnels.

**M. Michel Bouvard.** Sous contrat avec l'Etat !

**M. Julien Dray.** Vous comprenez bien que dans ces conditions, les vieux démons peuvent facilement ressurgir.

**M. Germain Gengenwin.** C'est vous qui ressuscitez les vieux démons !

**M. Julien Dray.** Il ne sera pas bien difficile de voir, et donc de dire, que financer l'école privée, c'est financer l'église catholique.

**M. Michel Bouvard.** Oh !

**M. Julien Dray.** Des déclarations comme celles du secrétaire général de l'enseignement catholique, le Père Cloupet, parues dans *le Monde*, sont de nature à ranimer une guerre plus classique.

**M. Patrick Ollier.** C'est vous qui parlez de guerre ! Arrêtez donc !

**M. Julien Dray.** Car contrairement à ce que tout le monde a pu lire, les valeurs telles que la liberté, l'égalité et la fraternité ne constituent pas un « caractère propre » de l'enseignement public, ce sont d'abord et avant tout les valeurs de la République.

**M. Germain Gengenwin.** Vous n'êtes pas sérieux !

**M. Julien Dray.** Qu'elles soient inscrites aux frontons de nos écoles, que celles-ci les défendent est la moindre des choses. J'ose espérer que les ministres de la République les défendent de la même façon. Et cela n'a strictement rien à voir avec la liberté de conscience inscrite dans nos textes fondamentaux et, jusqu'à preuve du contraire, respectée.

**M. Patrick Ollier.** Les électeurs ont tranché ! C'est à nous qu'ils font confiance pour défendre la République !

**M. Jean Glavany.** Mais qui est-ce qui a ranimé la guerre scolaire ?

**Mme le président.** Monsieur Glavany, vous n'avez pas la parole !

Poursuivez, monsieur Dray.

**M. Patrick Ollier.** Et que M. Glavany nous laisse écouter M. Dray !

**M. Jean Glavany.** C'est insupportable !

**M. Patrick Ollier.** Nous sommes agressés, madame le président !

**Mme le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Dray !

**M. Julien Dray.** Que d'autres défendent des valeurs différentes ou complémentaires à celles de la République et qu'ils aient la liberté de le faire, est une chose ; mais que les finances de la République aident à leur diffusion en est une autre !

Si la guerre scolaire est rallumée, croyez bien qu'elle est moins le fruit de la volonté de ce qu'on appelle le camp laïque que le résultat de votre politique et de certains dérapages de langage. Si ce genre de discours venait à se multiplier, personne ne pourrait éviter une nouvelle guerre scolaire.

Vous avez irrémédiablement créé les conditions de difficultés qu'on croyait au moins assoupies. Gageons que dans bien des endroits, nous allons voir de nouveau de petits Don Camillo s'affronter aux maires. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. Michel Bouvard.** Oh !

**M. Patrick Ollier.** Il est un peu ringard, votre discours !

**M. Jean Glavany.** Vous savez qu'il a raison !

**M. Julien Dray.** Le tout agrémenté, à l'occasion, de quelques défilés de bonnes sœurs dont nous pourrions apprécier le caractère folklorique.

**M. Michel Bouvard.** Rappel au règlement !

**M. Julien Dray.** La qualité de l'enseignement dispensé dans notre pays n'y gagnera certainement pas grand-chose, mais la vie de certaines communes risque de s'en trouver plus animée. Mais peut-être est-ce là, après tout, la seule réponse que vous ayez trouvée pour combattre la morosité ambiante.

Et pourtant, ils ont en partie raison ceux qui disent que le débat entre l'Eglise et la République ne se pose pas dans les mêmes termes qu'au début du siècle. Ils ont raison parce que l'église catholique pèse moins dans une société qui n'est plus pratiquante que de façon minoritaire et occasionnelle. Ils ont raison de dire que les conditions ne sont plus les mêmes et notamment parce que vous avez omis de prendre en compte la deuxième religion de France.

**M. Jean Glavany.** Parfaitement !

**M. Julien Dray.** Au regard des événements qui se déroulent aujourd'hui dans un pays qui reste, malgré tout, très lié au nôtre, vous auriez pu vous demander s'il était opportun de créer les conditions d'un développement d'écoles coraniques financées par la République ? (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement de la République et du groupe de l'Union par la démocratie française et du Centre.*)

**M. Michel Bouvard.** Vous savez bien que la contractualisation ne le permet pas !

**M. Jean Glavany.** C'est une vraie question ! Ça vous embête qu'il dise la vérité !

**M. Germain Gengenwin.** Votre discours devient dangereux, monsieur Dray !

**M. Patrick Ollier.** C'est choquant, monsieur Dray, de vous entendre parler ainsi !

**Mme le président.** Messieurs, laissez parler M. Dray !

**M. Julien Dray.** Notons cette autre incohérence : vous ouvrez cette possibilité au moment même où vous interdisez le port du foulard. N'en doutons pas, si leurs enfants sont rejetés de l'école publique, les parents seront en droit, dans toutes les collectivités locales, de revendiquer, au nom du droit à l'école, la possibilité de suivre un cycle scolaire répondant à leur spécificité. C'est ainsi le principe même de la laïcité qui va se trouver remis en cause par la multiplication d'écoles religieuses.

**M. Jean Briane.** La laïcité, c'est aussi le respect d'autrui !

**M. Jean Glavany.** Oui, mais pour vous « autrui » est à géométrie variable !

**Mme le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Dray !

**M. Patrick Ollier.** M. Dray doit parler sur le texte !

**M. Michel Bouvard.** En vertu de l'article 54 alinéa 6 du règlement !

**Mme le président.** Monsieur Ollier, laissez parler M. Dray !

**M. Patrick Ollier.** Il n'a pas lu l'ordre du jour, visiblement !

**M. Jean Glavany.** Il est au cœur du sujet !

**M. Jacques Floch.** M. Mazeaud, quand il était dans l'opposition, faisait pire !

**Mme le président.** Monsieur Dray, poursuivez, à moins que vous n'ayez terminé.

**M. Julien Dray.** Non, je n'ai pas terminé, madame la présidente, et je voudrais...

**M. Pierre Mazeaud**, *président de la commission, rapporteur suppléant*. On ne dit pas madame la présidente, mais madame le président !

**M. Julien Dray**. Je fais l'effort de féminiser. *(Sourires.)*

**Mme le président**. Je vous en sais gré, monsieur Dray, mais je vous saurais également gré de reprendre votre propos et de le recentrer sur le projet de loi qui est à l'ordre du jour.

**M. Julien Dray**. C'était juste une incidente et j'en reviens au projet.

**M. Patrick Ollier**. Enfin !

**M. Julien Dray**. Un certain nombre de nos collègues estiment que ce que je dis ne relève pas du texte en discussion.

Mais j'aimerais qu'ils m'expliquent comment vont faire les communes. Nous parlons de la dotation globale de fonctionnement mais, dès demain - et cela s'est déjà produit, vendredi soir, dans l'une des communes de ma circonscription -, un certain nombre d'écoles privées ou confessionnelles, dans la logique du rapport Vedel, vont demander aux communes de financer des dépenses d'urgence afin de mettre un terme aux risques encourus sur le plan de la sécurité. Comment les communes pourront-elles répondre à ces demandes ? Vous allez en fait substituer à l'école de la République, élément d'intégration dans notre société, une multiplicité d'écoles confessionnelles, c'est-à-dire que le modèle d'intégration à la française va être hypothéqué par ces mesures.

Les communes vont devenir des mosaïques, juxtaposant des communautés ayant chacune sa propre école. Leur rôle sera d'éviter la guerre entre ces écoles, entre ces communautés.

**M. Michel Bouvard**. Nous ne sommes pas au Liban !

**M. Julien Dray**. L'Etat républicain démissionne, confiant aux communes des tâches qu'elles sont incapables d'assumer.

Nous venons de poser la première pierre d'une société sédimentée, ghettoisée ; les conséquences en seront incommensurables.

Nous en sommes aujourd'hui à 5,3 milliards de francs de dépenses supplémentaires à la charge des communes. Mais, quand tout le monde demandera sa part, les chiffres iront bien au-delà. Car enfin, au nom de quoi interdirions-nous le financement avec l'argent public de tel autre enseignement confessionnel ou privé ? Nous avons déjà du mal mais nous aurons encore plus de mal à le refuser dans les semaines et dans les mois à venir, notamment à l'égard d'un certain nombre de congrégations d'un type particulier, comme l'Eglise de scientologie.

Vous le voyez, le débat sur la laïcité, posé dans des termes plus en rapport avec la France de cette fin de siècle, ne s'évacue pas aussi facilement.

Il y a beaucoup de sujets d'inquiétude.

Après l'atteinte au principe d'égalité que fait peser sur l'école votre révision de la loi Falloux et les mesures budgétaires qui l'accompagnent, c'est l'atteinte à l'unité de la nation et de la République qui se profile aujourd'hui.

**M. Michel Bouvard**. Mais non !

**M. Julien Dray**. Nous devons craindre que les nouvelles possibilités de financement du secteur privé n'entraînent une extraordinaire explosion de notre société.

Les établissements payants vont, bien sûr, drainer les catégories les plus favorisées de la société ou, occasionnellement, ceux qui se privent de tout pour assurer les études de leurs enfants, soit parce que ceux-ci sont en situation d'échec et que le secteur public les a exclus...

**M. Michel Bouvard**. Tiens donc !

**M. Germain Gengenwin**. Pourquoi les a-t-il exclus ?

**M. Julien Dray**. ... soit, tout simplement, parce qu'il n'y a pas d'école publique près de leur domicile.

Il y a des formules qui prêtent à rire. M. Bayrou disait qu'il ne voulait pas que l'école privée devienne une école de classe. Pourtant, le Gouvernement renforce aujourd'hui les établissements privés avec l'argent public. Avec les financements dont elles vont bénéficier, les écoles des congrégations et les écoles privées commerciales vont avoir beau jeu de se présenter comme plus qualifiantes que les établissements publics, laissés plus ou moins à l'abandon.

Elles accueilleront ceux qui peuvent payer et, parmi eux, pas tout le monde, les meilleurs seulement, ceux qui pourront faire grimper les taux de réussite au bac. Cela leur procurera un avantage certain...

**M. Michel Bouvard**. Caricatural !

**M. Julien Dray**. ... par rapport à un secteur public qui accueille tout le monde.

**M. Michel Bouvard**. Ben voyons ! Et les dérogations à la carte scolaire ?

**M. Julien Dray**. Vidés de leurs meilleurs éléments, nos établissements publics, qui se font une gloire d'accueillir tous les élèves, ne soutiendront évidemment pas longtemps la comparaison.

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

**M. Julien Dray**. Comment lutter, en effet, lorsqu'on est en concurrence avec des établissements qui ne regroupent que les meilleurs d'une génération, et qui disposent de conditions matérielles autrement plus favorables ?

Ne parlons pas d'école de classe, puisque le ministre de l'éducation nationale ne le souhaite pas, mais comment appeler cela autrement ?

Au public, les classes de transition et l'apprentissage à quatorze ans. Au privé, l'argent et les succès aux examens.

**M. Michel Bouvard**. Caricature !

**M. Julien Dray**. Le Gouvernement affirmait ne pas vouloir rallumer la guerre scolaire à l'occasion de la révision de la loi Falloux. Soyez certains que si cette guerre n'a pas été déclarée dans les formes traditionnelles, la guérilla à laquelle on va désormais assister dans toutes les communes sera certainement plus meurtrière que les guerres précédentes.

J'en arrive au bilan global.

Le Gouvernement de M. Balladur s'était présenté devant cette assemblée, au mois d'avril, comme un gouvernement cherchant à redresser la nation,...

**M. Michel Bouvard**. Et la DGF ?

**M. Julien Dray**. ... comme un gouvernement qui allait répondre à tous les maux que traversait notre pays, son chef étant un peu le chevalier blanc chargé de toutes les missions.

Ce Gouvernement a changé de nature. Il est devenu un gouvernement de précampagne électorale. A ceux qui en doutaient, les interventions télévisées de deux ministres l'ont confirmé ce week-end.

**M. Michel Bouvard**. Si on parlait de la DGF ?

**M. Julien Dray.** Ce Gouvernement de précampagne électorale va, de semaine en semaine, tenter de répondre aux demandes des différents lobbies, des différentes clientèles électorales qu'il s'agit de satisfaire.

Il y a eu ainsi l'amendement pour les promoteurs immobiliers, la loi pour les cliniques privées, la loi pour le lobby TFI la loi visant à satisfaire les défenseurs de la peine de mort.

**M. Michel Bouvard.** Vous, vous avez eu la loi d'amnistie !

**M. Julien Dray.** Et nous avons aujourd'hui l'abolition de la loi Falloux, qui est destinée à satisfaire une clientèle électorale.

**M. Yves Fréville.** Ce n'est pas sérieux !

**M. Germain Gengenwin.** C'est un amalgame !

**M. Michel Bouvard.** Si nous en revenions à la DGF ?

**M. Julien Dray.** Ce gouvernement n'est plus le gouvernement de l'intérêt général, il est devenu le gouvernement des intérêts particuliers, il vise à satisfaire les clientèles électorales, à monter dans les sondages et à régler le problème des primaires présidentielles au sein de la majorité. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. Jean Glavany.** Les lobbies triomphent !

**M. Julien Dray.** Il prend le risque, et nous sommes bien au cœur du sujet, d'affaiblir l'esprit républicain, de jeter les communes dans une véritable guerre quotidienne, d'affaiblir le pays au moment où il aurait besoin d'unité et d'actions efficaces. Voilà pourquoi nous vous demandons de voter la question préalable. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**Mme le président.** La parole est à M. le président de la commission des lois.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur suppléant.** Je ferai une simple remarque. Tout, dans le règlement de l'Assemblée nationale, indique, notamment les articles 91 et suivants, que l'on ne saurait faire porter la discussion que sur le texte proposé. Or, tant pour l'exception d'irrecevabilité que pour la question préalable, les orateurs étaient intégralement hors sujet ! *(Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. Augustin Bonrepaux.** Pas du tout ! Nous sommes en plein dedans ! Vous n'avez pas bien suivi !

**M. Jean Glavany.** C'est trop facile !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur suppléant.** Je vous demande donc, madame le président, de bien vouloir faire respecter le règlement de l'Assemblée nationale, qui prévoit qu'on ne peut parler d'autre chose que du sujet sur lequel porte le texte en discussion. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

**Mme le président.** Monsieur le président de la commission, ces observations ont quelque fondement. Vous reconnaîtrez néanmoins que, dans cette enceinte, chacun jouit d'une grande liberté de parole et qu'il convenait, cet après-midi, de la laisser s'exercer.

**M. Bernard Pons et M. Didier Boulaud.** Très bien !

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

**M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.** J'ai noté que le mot « guerre » est tombé à dix-sept reprises.

**M. Germain Gengenwin.** Eh oui !

**M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.** Nous sommes très éloignés, décidément, du sujet qui est à l'ordre du jour. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République. - Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. Augustin Bonrepaux.** Pas du tout !

**Mme le président.** Je ne suis saisie d'aucune demande d'explication de vote.

Je mets aux voix la question préalable, opposée par M. Martin Malvy et les membres du groupe socialiste. *(L'Assemblée nationale n'a pas adopté.)*

#### Discussion générale

**Mme le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Yves Fréville.

**M. Yves Fréville.** Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, au terme de ce débat sur la révision de la DGF, mon état d'esprit oscille entre une grande satisfaction pour le présent de la réforme, qui est assuré, et un certain trouble, cependant, pour sa pérennité.

Satisfaction pour l'accueil réservé par la Haute assemblée aux propositions que nous vous avons faites et que vous avez acceptées, monsieur le ministre. Nous avons introduit le revenu des habitants parmi les critères de péréquation, afin de tenir compte du degré de pauvreté de certaines villes. Nous avons également introduit l'insuffisance du potentiel fiscal rapporté à la surface des communes, afin de contrebalancer les coûts croissants liés à la dépopulation de certaines zones rurales ou montagneuses.

Cette satisfaction est cependant tempérée par une certaine inquiétude quant à la pérennité de cette réforme. Certes, je sais que la loi quinquennale sur le redressement des finances publiques montre que le partage des fruits de la croissance que nous retrouverons devra d'abord aller à la réduction du déficit budgétaire...

**M. Augustin Bonrepaux.** Ce sont des illusions !

**M. Yves Fréville.** ... et non vers les collectivités locales. Mais il est exact que la DGF restera indexée, en 1995, sur les seuls prix et qu'un quart des communes urbaines auront de ce fait une croissance nulle de leur DGF en 1994, et que celle-ci sera limitée à 1 p. 100 environ en 1995.

**M. Augustin Bonrepaux.** C'est le régime sec !

**M. Yves Fréville.** Leur situation serait donc critique si la baisse des taux d'intérêt, de plus de 3 p. 100, qui est tout de même l'une des grandes réussites du présent Gouvernement, ne réduisait dans des proportions considérables le coût de leur endettement. L'endettement supplémentaire annuel des collectivités locales est de l'ordre de 100 milliards de francs ; l'économie due à la baisse des taux d'intérêt dépasse les 3 milliards de francs, somme à comparer aux 600 millions supplémentaires que nous attribuons à la dotation d'aménagement de la DGF. Cela permettra aux collectivités locales, par ailleurs pénalisées, de maintenir leur effort d'équipement en prévision du retour de la croissance.

Je tiens à insister, monsieur le ministre, sur le fait que vous avez accompli une tâche extrêmement difficile, car vous ne disposiez d'aucune marge de manœuvre.

Nous avons voté tout à l'heure le collectif budgétaire. Nous avons constaté entre les prévisions faites par le précédent gouvernement pour 1993 et les résultats enregist-

trés une perte de recettes de 80 milliards de francs. Mais vous ne répercutez pas cette diminution sur les collectivités locales, puisque vous leur assurez une croissance de la DGF de 2 p. 100.

Cela dit, je ferai plusieurs remarques.

Je répète d'abord que votre stratégie est bonne.

J'insisterai en second lieu sur le fait que votre tactique donne quelques signes de faiblesse et qu'il faudrait peut-être profiter de la marge de répit de deux ans que va vous donner cette réforme pour lancer un travail de réflexion sur une réforme complète des finances locales.

Mais votre stratégie est satisfaisante. Pour les villes, vous avez su trouver le bon angle d'attaque, en privilégiant la lutte contre la pauvreté dans certaines banlieues et dans certains quartiers plutôt que d'autres besoins, tels ceux, pourtant réels, liés à la centralité. Dans l'oprique difficile qui était la vôtre, vous avez eu raison de faire ce choix. Pour les communes rurales, vous accentuez l'effort de péréquation pour la remise à niveau des communes qui assurent un service public minimum dans les zones faiblement peuplées. Enfin, vous préconisez une vraie intercommunalité, pas celle des chasseurs de DGF, et vous prenez des mesures incitant forcément au regroupement des communes la mise en œuvre de cette stratégie. Vous avez su, certes, trouver des formules qui permettent de ne pas trop « chahuter » les distributions existantes, mais il faut reconnaître que vous le faites avec les méthodes dont je ne suis pas assuré de la pérennité au-delà de deux ou trois ans.

Ainsi, je suis tout à fait d'accord avec les différentes variables qui composent l'indice synthétique pour les villes : potentiel fiscal, revenu, logements sociaux. Mais il faut bien reconnaître qu'en notant les villes suivant une hiérarchie, les meilleures ayant la note 1,5 et celles qui ont l'indice le plus faible la note zéro, vous créez des effets de seuil, que vous annulez - d'une façon que j'estime discutable - en introduisant le critère de l'effort fiscal. Ainsi, une commune qui a une mauvaise note peut être rattrapée grâce à l'effort fiscal ou vice-versa. Pour moi, je le répète, l'effort fiscal ne devrait pas intervenir dans les choix faits par le Gouvernement pour la redistribution de la DGF. Autant, en effet, il peut être logique aujourd'hui de tenir compte de l'effort fiscal, autant, demain, ce sera vraiment tenter le diable, car cela encouragera les collectivités locales à accentuer leur pression fiscale.

Je donnerai un exemple. Mon département a très peu augmenté sa pression fiscale, alors que d'autres ont accru la leur de 10 ou de 15 p. 100. Nous sommes pénalisés par le jeu de la redistribution de la DGF départementale en fonction du poids des impôts sur les ménages, et nous ne sommes pas incités à avoir une politique de modération qui irait pourtant dans le sens souhaité par le Gouvernement à l'échelon national.

Ainsi, certaines mesures techniques mériteraient d'être revues. De la même façon, il conviendrait peut-être - je sais que vous avez fait des simulations et elles ne sont pas aussi heureuses que je l'attendais - d'assurer un minimum vital à toutes les collectivités locales. Il faut en tout cas continuer à réfléchir dans cette direction.

Je me demande par ailleurs s'il ne faudrait pas revoir un jour les mesures qui ont été adoptées en faveur de l'intercommunalité afin de ne pas pénaliser les communes qui fusionnent.

Ainsi, Quimper et Saint-Malo ont fusionné avant que les mesures en faveur de l'intercommunalité n'aient été décidées. Naturellement, ces communes n'ont aucune raison d'adhérer à des communautés de communes ou à des

districts ayant un régime de fiscalité propre, ce qui introduit à l'évidence une disparité. Définir des mesures incitatives, c'est bien ; y mettre progressivement fin après que des résultats auront été obtenus, ce serait peut-être mieux.

Au total, je crois donc que toutes les mesures techniques pourraient être améliorées.

Dans un autre ordre d'idée, j'aimerais, monsieur le ministre, vous poser quelques questions sur le « plan de campagne » que le Gouvernement devra engager pour la réforme de la fiscalité locale en profitant du temps de répit que lui donnera l'adoption du texte en discussion.

Tout d'abord, les mesures en faveur de l'intercommunalité favorisent la création d'un quatrième niveau d'administration. Je connais parfaitement les nécessités de l'intercommunalité, je la pratique et la favorise au niveau de mon département. Mais il y a tout de même là un problème sur lequel la représentation nationale devra un jour s'interroger. Qu'arrivera-t-il lorsque les quatre niveaux - région, département, niveau intercommunal et commune - auront été mis en place partout ? Nous devons certainement procéder à une rationalisation, en laissant peut-être dépérir certains niveaux au profit d'autres ; il convient en tout cas que nous ayons une réflexion d'ensemble sur ce premier point.

En second lieu, la réforme de la DGF se fonde sur la notion de potentiel fiscal, dont nous reconnaissons, les uns et les autres, la qualité. Mais la validité de ce concept dépend de valeurs locatives constatées il y a une trentaine d'années. Une révision est en cours. Nous devons progressivement incorporer des résultats, en tenant compte, peut-être, du problème spécifique des HLM. Nous devrons alors recalculer nos dotations sur ces nouvelles bases. Je sais que M. le ministre du budget il nous faudra réfléchir à ce problème, mais il nous faudra certainement l'évoquer à nouveau dans deux ans.

Enfin, nous devons regrouper les dotations en deux grandes dotations d'équipement et de fonctionnement.

Les propos qui ont été tenus tout à l'heure sur le FCTVA comportent une part de vérité, mais le problème vient peut-être du fait que la DGE, la DDR pour sa fraction communale et le FCTVA se juxtaposent. Dans ces conditions, comment voulez-vous que nous le résolvions en n'appuyant que sur une des touches du clavier ?

Mais nous devons aussi penser à la fiscalité locale d'ensemble. Au fond, au terme de cette année de débat, et en particulier lors de la discussion du projet et de loi de finances, nous n'avons fait que resserrer le nœud gordien de la fiscalité locale en le compliquant sans cesse. Il faudra qu'un jour, monsieur le ministre, vous soyez l'Alexandre qui le tranchera, pour essayer d'arriver à une meilleure spécialisation des impôts locaux.

Dans la perspective des réformes futures, le texte que vous nous présentez est de bonne qualité. Je souhaiterais que le Parlement soit associé à la réflexion, comme l'est déjà le comité de finances locales, notamment pour ce qui concerne les simulations qui devront être faites. C'est dans cet espoir que le groupe de l'UDF votera sans état d'âme le texte adopté en deuxième lecture par le Sénat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**Mme le président.** La parole est à M. Michel Grandpierre.

**M. Michel Grandpierre.** Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le Gouvernement n'aura pas ménagé les collectivités locales pendant cette session : baisse du taux de remboursement du fonds de compensation de la TVA pour les investissements des col-

lectivités locales qui seront réalisés en 1995, baisse des compensations que verse l'Etat aux collectivités locales en contrepartie des exonérations de taxe professionnelle et stagnation de la dotation globale de fonctionnement pour 1994.

Selon M. le ministre du budget, les concours de l'Etat aux collectivités locales s'élevaient à 252,7 milliards en 1993. Ils atteindront 254 milliards en 1994, soit une progression inférieure à la simple augmentation des prix. Pour la première fois depuis quinze ans, les dotations de l'Etat n'augmenteront donc pas.

Les collectivités locales sont appelées à participer à l'effort de maîtrise des dépenses publiques. Mais elles ne tirent leur richesse que des entreprises et des habitants situés sur leur territoire et des dotations de l'Etat. Si ces dernières sont en diminution, il ne reste plus aux élus locaux qu'à diminuer les prestations dont bénéficie la population - à un moment où la crise augmente les besoins -, ou à augmenter la pression fiscale, c'est-à-dire à aggraver les difficultés des habitants et à diminuer la consommation populaire.

**Mme Janine Jambu.** C'est injuste !

**M. Michel Grandpierre.** Dans un cas comme dans l'autre, c'est la croissance, et donc l'emploi, qui est pénalisée.

Dans le même temps, le Gouvernement n'hésite pas à mobiliser les collectivités locales pour la lutte contre le chômage et pour l'aménagement du territoire. En bref, il aimerait que les collectivités locales fassent plus avec moins !

La réforme de la DGF participe de cette curieuse logique.

Par ailleurs, la principale réforme de la DGF n'est pas dans ce projet de loi : elle est dans la loi de finances pour 1994, qui révisé la règle d'indexation, laquelle évoluera désormais comme les prix, c'est-à-dire qu'elle stagnera.

**Mme Janine Jambu.** C'est vrai !

**M. Michel Grandpierre.** S'agissant de la DGF, comme de l'ensemble des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, nous ne sommes pas pour le *statu quo*. Mais le Gouvernement, après avoir constaté que la DGF ne remplirait plus ses missions - ce qui est en grande partie vrai -, ne fait qu'organiser la pénurie entre collectivités.

Pourtant, le rapport sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement, présenté au comité des finances locales le 8 septembre dernier était sans ambiguïté. Les sommes ont été détournées alors que cette dotation n'est pas une subvention, mais un remboursement de l'Etat devant correspondre aux ressources que prélevaient les collectivités locales. Selon le rapport, le système très complexe de la DGF tourne ainsi à vide, pour trois raisons principales : l'insuffisance de la progression annuelle de la masse à répartir, notamment par les changements d'indexation pour son augmentation ; la progression de la part des groupements de communes, districts et communautés de communes, prélevée sur l'enveloppe globale ; la ponction croissante sur cette même enveloppe de multiples concours particuliers, comme la dotation de solidarité urbaine.

Autrement dit, ni la solidarité financière entre collectivités territoriales, ni leurs ressources ne pourront être assurées sans augmentation de la masse globale de la DGF.

Des solutions existent : fixer un plancher de taxe professionnelle, inclure dans le calcul des bases de la taxe professionnelle les actifs financiers, ce qui permettrait

d'en tripler le rendement, accélérer le remboursement de la TVA pour les dépenses d'investissement des collectivités et - pourquoi pas ? - les rembourser sur leurs dépenses de fonctionnement, qui augmentent considérablement avec la crise.

**Mme Janine Jambu.** Très juste !

**M. Michel Grandpierre.** Voilà quelques pistes en vue d'organiser une réelle décentralisation et qui de permettre aux collectivités d'être des acteurs de la reprise économique. Le Gouvernement n'a pas voulu les retenir lors de la première lecture.

Si le Gouvernement a accepté que soit pris en compte le revenu imposable des habitants dans le calcul de la dotation de solidarité urbaine, les critères sociaux continuent d'être sous-estimés dans le calcul de cette dotation. Le potentiel fiscal est insuffisant pour mesurer la véritable richesse d'une commune. C'est en fonction des charges qui pèsent sur elle que devrait, selon nous, se calculer la DSU. De même, il est temps que les résidences universitaires, les foyers pour personnes âgées ou handicapées soient considérées comme logements sociaux dans le calcul de cette dotation.

Vendredi dernier, à l'appel de très nombreuses organisations, une journée de grève a été massivement suivie de l'école publique pour manifester contre le passage en force de la loi Bayrou. Le Gouvernement entend faire payer aux collectivités locales les besoins de financement de l'école privée. Cela ne pourrait se faire qu'au détriment, une fois de plus, de l'enseignement public. C'est pourtant le seul enseignement auquel tous les enfants ont accès, sans discrimination de fortune, d'origine et de confession et cet enseignement a un besoin urgent de moyens matériels et humains !

Le désengagement de l'Etat et les besoins des familles ont déjà poussé les collectivités territoriales à prendre de plus en plus de poids dans les dépenses d'éducation. L'abrogation de la loi Falloux ne pourra qu'encourager ce désengagement, ce qui est inacceptable ! La loi Bayrou va à l'encontre d'une véritable politique de décentralisation et de clarification des engagements financiers de l'Etat vis-à-vis des collectivités locales !

En tout état de cause, une question très concrète est posée : quels moyens l'Etat va-t-il dégager pour assurer la sécurité de l'ensemble des établissements scolaires, tant privés que publics ?

On a évoqué la création d'un fonds ajouté à la DGF. S'agirait-il de crédits nouveaux ou d'une nouvelle répartition de la pénurie, ce qui pénaliserait encore plus les collectivités locales ?

Pour toutes ces raisons, nous ne pouvons voter le projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

**Mme le président.** La parole est à M. Jean Glavany.

**M. Jean Glavany.** La réforme de la DGF s'inscrit dans le cadre de ce que l'on pourrait appeler le grand débat national sur l'aménagement du territoire. Ce grand débat pourrait s'apparenter à la « politique du blabla » tant on en parle dans nos provinces sans voir de mesures concrètes mises en œuvre.

Les réformes doivent s'inscrire aussi dans le contexte de perte du pouvoir d'achat des collectivités locales. En effet, pour la première fois depuis la décentralisation, c'est-à-dire depuis une dizaine d'années, les dotations de l'Etat évoluent moins vite que l'inflation.

Cette remise en cause de la décentralisation est confirmée par certaines dispositions du texte qui nous est aujourd'hui proposé, lesquelles visent à préserver la situa-

tion financière de certaines communes très défavorisées, chacun le sait - comme Paris ou Neuilly, si vous voyez ce que M. Sarkozy veut dire. *(Sourires.)*

Nous n'en sommes pas, il est vrai, à la première réforme de la DGF. En 1985, le législateur avait voulu simplifier cette dotation tout en tenant compte de l'évolution permanente des richesses et des charges des communes tout en renforçant la péréquation entre les communes. Trois dotations avaient été alors créées : une dotation de base, pour couvrir partiellement les frais supportés par la collectivité locale pour chaque habitant ; une dotation de péréquation ; une dotation de compensation pour compenser, comme son nom l'indique, les charges locales liées notamment au nombre d'enfants scolarisés, à la longueur de voirie ou au nombre de logements sociaux.

Mais, comme par hasard, entre 1986 et 1988, la majorité d'alors bloqua la mise en œuvre de la réforme, ce qui atténuait singulièrement l'effort de péréquation.

Comme par hasard, lorsqu'il s'agit de solidarité, on trouve toujours les mêmes sur le passage de l'intérêt général !

En revanche, entre 1988 et 1993, des améliorations ont été apportées, dans un esprit de solidarité, à un système qui était déjà assez fortement redistributeur. Ainsi furent créées la dotation de solidarité rurale, par la loi de février 1992 - la droite ne l'a pas votée -, destinée à aider les bourgs-centres et les communes, et la dotation de solidarité urbaine, par la loi du 13 mai 1991, en faveur des villes les plus défavorisées, ces deux dotations étant financées par les villes et les départements les plus riches.

A cette époque, qui n'est pas si lointaine, l'esprit de solidarité prévalait encore !

C'est pourquoi, monsieur le ministre, quand je vous entendais tout à l'heure parler de solidarité autour des bourgs-centres, je ne pouvais, me souvenant de votre vote défavorable, m'empêcher de penser à la célèbre formule : « faites ce que je dis, pas ce que je fais ! »

Des mécanismes de solidarité entre départements et régions furent également introduits et l'intercommunalité fortement encouragée - même si nous connaissons les réticences, qu'il faut surmonter, qui s'expriment parfois dans nos milieux ruraux - puisque 193 communautés de communes, 3 communautés de villes et 81 districts à fiscalité propre ont été créés ces deux dernières années, alors même que tous les plans départementaux de coopération intercommunale n'ont pas encore été mis en œuvre, les communes ayant jusqu'au 31 décembre 1993 pour les arrêter.

Rappelons que le montant de la DGF attribué aux groupements de communes a augmenté de 22 p. 100 en 1993, grâce au budget voté l'an dernier, malgré votre opposition.

La France - c'est un lieu commun que de le rappeler - se trouve dans une situation relativement anachronique par rapport aux autres pays modernes, avec un territoire balkanisé en 36 000 communes d'importance très inégale. Les onze autres États de la Communauté regroupent à eux tous 34 000 communes, moins que la France seule. Cette situation ne peut durer et doit probablement se corriger peu à peu. Or, justement, l'intercommunalité issue des lois de 1971-1992 le permet. Il ne faut pas, monsieur le ministre, arrêter le mouvement !

Fallait-il réformer la DGF ? Sans doute, quelques adaptations ici et là étaient-elles nécessaires. Mais la loi de finances y suffisait. Le vrai problème est celui des moyens des collectivités : c'est l'ensemble de leurs relations financières avec l'État qu'il faut repenser et clarifier.

La DGF se voulait, dès sa création, un outil de péréquation, c'est-à-dire de solidarité entre les collectivités et, si l'on peut admettre une réforme dans son principe, elle ne devrait pas être de la nature de celle qui nous est proposée. Certains processus engagés depuis la précédente législature ne devraient pas être abandonnés. Je pense en particulier, même si c'est un peu provocateur, à la taxe départementale sur le revenu. Il faudra bien un jour soit l'abroger, soit l'appliquer, parce que c'est un impôt juste.

Aujourd'hui, certaines communes vont vers l'étranglement. Leur asphyxie est inéluctable et les injustices se ont pérennisées. En effet, depuis 1985, la DGF a progressé en moyenne de 5,3 p. 100 par an, soit plus de 2,5 p. 100 de plus que l'inflation. Or, dans les deux années qui viennent, et j'attire votre attention sur ce sujet car je ne suis pas sûr que tous les élus locaux aient bien intégré cette donnée, la DGF suivra seulement l'inflation. Ainsi, les collectivités ne récolteront plus les fruits de la croissance économique. Sur cette masse globalement stagnante, l'État prélèvera de quoi financer une dotation d'aménagement du territoire. Pour beaucoup de communes qui ne la toucheront pas, cela signifiera le gel de leur DGF au niveau de 1993, soit une perte de pouvoir d'achat de 4 à 5 p. 100 sur deux ans, ce qui est considérable.

A cette désindexation d'autres coupes claires s'ajoutent dans le budget de 1994 : l'amputation de 2,6 milliards des compensations de taxe professionnelle ; le moindre remboursement de la TVA sur les investissements réalisés à partir de 1995 ; le maintien des frais d'assiette pour la revalorisation des valeurs locatives.

Certes, monsieur le ministre, vous nous direz que le Gouvernement a fait une concession immense aux parlementaires avec l'indexation partielle sur la croissance, portant sur la moitié au lieu des deux tiers, laquelle reprendrait en 1996. Mais il est probable que, d'ici à 1996, beaucoup d'eau aura coulé sous les ponts, en particulier celle des présidentielles ! *(Sourires.)*

En fait, votre dispositif promet une asphyxie financière des collectivités locales. L'indexation de la DGF assurait une enveloppe de 3,3 milliards par an pour le financement de la péréquation ou de l'intercommunalité. Cela a permis, depuis 1985, de rapprocher les dotations par habitant des communes rurales et des grandes villes et de réduire les inégalités au sein de chaque strate démographique, ce qui est fondamental. L'enveloppe, désormais autofinancée par les collectivités, sera ramenée à 1,694 milliards, et même à 900 millions en 1995.

Comme la dotation forfaitaire absorbe les neuf dixièmes de la DGF, les anomalies actuelles seront pérennisées. Trente-quatre grandes villes continueront à se partager la moitié de la garantie de progression minimale, soit 3,5 milliards, dont 2 pour la seule ville de Paris. *(Exclamations sur les bancs du groupe communiste.)*

Le rapporteur du Sénat a dénoncé le rôle contre-péréquateur de cette garantie. La minoration de garantie imposée en 1991 aux soixante-dix-sept villes les plus riches de France pour financer la DSU est même supprimée. C'est un cadeau royal, allais-je dire, un cadeau du montant de la nouvelle dotation de solidarité rurale. M. Sarkozy, maire de Neuilly, peut crier victoire. Mais où est l'intérêt général ?

Autre cadeau : la participation des départements riches à la DSU est également supprimée.

C'est la solidarité réduite aux acquêts, et encore ! Les encouragements financiers résultant de lois de 1992 ont contribué à relancer l'intercommunalité, plus de 200 communautés de villes ou autres ont été créées et la population regroupée est passée de 10 à 16 millions d'habitants en deux ans. La dotation des groupements a progressé en trois ans de 50 p. 100. Elle ne progressera plus que lentement. Les attributions des nouveaux groupements seront autofinancées par ceux existants. En outre, l'avantage relatif des communautés de communes par rapport aux districts est supprimé du fait de leur regroupement en une seule catégorie.

On peut se demander si les départements, dont beaucoup sont présidés par vos amis, monsieur le ministre, n'auraient pas peur de l'intercommunalité.

La dotation de développement rural des groupements de communes diminue fortement, passant de 700 millions en 1992 à 324 millions en 1994. Le solde de la DDR, soit 216 millions, servira à subventionner des projets retenus par des commissions départementales d'élus et arrêtés par les préfets sur des critères pour le moins flous.

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

L'essentiel de la nouvelle dotation de solidarité rurale ira aux communes rurales de moins de 3 500 habitants en 1994, à moins de 10 000 par la suite. Son montant, même s'il progresse, restera modeste comparé à ce que touche Paris - toujours Paris ! - au titre de la seule garantie.

Finalement, monsieur le ministre, votre gouvernement et sa majorité n'ont jamais vraiment accepté la décentralisation. En 1982, nous avons dû mener une bataille épique pour faire voter les lois qui l'instauraient...

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur suppléant.** Oh !

**M. Jean Glavany.** ... et auxquelles vous vous êtes - c'est la vérité, monsieur Mazeaud - violemment opposés.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur suppléant.** Ça oui !

**M. Jean Glavany.** Vous avez paru ensuite en accepter les effets positifs. Mais toute occasion vous est bonne pour la remettre en question. Nous avons d'ailleurs connu la même situation, il y aura bientôt deux ans, avec la loi sur l'administration territoriale, qui fut, elle aussi, l'objet d'une bataille digne de figurer dans les annales du Parlement.

Pourtant, nos propositions sur l'intercommunalité ne devraient pas être si mauvaises, à voir le nombre de communautés de villes ou de communes qui se créent à l'initiative des membres de la majorité. Mais votre majorité et vous-même avez conservé - ce n'est pas M. Mazeaud qui me contredira - la fibre jacobine centralisatrice que vous aviez opposée aux lois de 1982.

Vous n'acceptez pas de partager le pouvoir avec les collectivités locales !

**M. Didier Boulaud.** C'est la vérité !

**M. Jean Glavany.** Il n'est pour vous de bonne gestion qu'étatique. Telle n'est pas notre conception.

La réalité est là, incontournable : les finances locales, en particulier les finances communales, sont exsangues.

**M. Didier Boulaud.** Malheureusement !

**M. Jean Glavany.** Personne de raisonnable ici ne peut le contester !

Avec le projet de loi, vous aggravez de plus cette tension et encouragez le dérapage fiscal. Personne de raisonnable ici ne peut le contester !

Parallèlement, vous engagez une double logique, un dérapage général. (*« C'est vrai ! » sur les bancs du groupe communiste.*)

Il est trop facile de faire le joli cœur, comme M. Sarkozy, en allant se vanter, dans tous les journaux télévisés de vingt heures, de diminuer l'impôt sur le revenu quand, parallèlement, on se décharge sur les collectivités locales de charges nouvelles.

**M. Augustin Bonrepaux.** Eh oui !

**M. Jean Glavany.** Et il est trop facile, ensuite, de dénoncer le prétendu « laisser-aller » de ces collectivités locales qui s'aventureraient à augmenter les impôts locaux. Tout cela n'aura qu'un temps, surtout de la part d'un Premier ministre qui est le recordman historique de la hausse des prélèvements obligatoires, M. Bonrepaux avait raison de le rappeler.

**M. Didier Boulaud.** Et des dévaluations !

**M. Jean Glavany.** Dans ce domaine, Balladur 1994 va battre un record : celui de Balladur 1987.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Les électeurs ne veulent plus de vous ! Vous n'avez plus de villes, plus de régions, plus de départements !

**M. Jean Glavany.** Oui, monsieur Mazeaud, bonjour le libéralisme !

Au dérapage général, s'ajoute le dérapage particulier, que Julien Dray avait raison de souligner, du ministre de l'enseignement privé qui a aggravé la loi Falloux (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*) Serions-nous hors débat, comme le disait il y a quelques instants M. le ministre ou l'éminent président de la commission des lois ? Assurément non, nous sommes au cœur du débat. En effet, le Gouvernement paie sa dette idéologique à des intérêts particuliers en demandant aux collectivités locales d'acquiescer la facture. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*) Quand les collectivités sont exsangues et que l'on accroît le domaine de leurs interventions sans transfert de ressources, on les condamne à un choix simple...

**M. Didier Boulaud.** La faillite !

**M. Jean Glavany.** Qu'il s'agisse de communes socialistes ou de communes de droite, elles sont condamnées à ce choix simple, dramatique, cornélien : augmenter les impôts ou réduire les contributions à l'école publique.

**M. Didier Boulaud.** C'est juste !

**M. Jean Glavany.** C'est ce choix-là que nous refusons parce que si nous acceptons l'idée que quiconque puisse enseigner ce qu'il veut comme il veut, si nous acceptons même que certains puissent participer au service public d'éducation à condition d'en accepter les contraintes, toutes les contraintes, en échange des droits, nous savons, nous, que le premier devoir de l'Etat et des collectivités locales est d'aider la seule école qui accepte toutes ces contraintes : l'école de la République. Et voilà le troisième transfert de l'Etat vers les collectivités locales, sans compensation.

L'Etat, avec le budget pour 1994, a fait son choix : mettre fin à la priorité donnée à l'éducation.

**M. Didier Boulaud.** Voilà !

**M. Jean Glavany.** Malgré cette pénurie, on trouve pourtant 1,7 milliard de mesures nouvelles pour l'enseignement privé. Le choix est clair. Oui, c'est la triste réalité des chiffres ! Et c'est encore et toujours aux collectivités locales de compenser.

Notre conclusion est simple : trop c'est trop ! Milliard après milliard, les collectivités locales croulent sous les transferts de charges. Taux d'imposition après taux d'imposition, elles s'élèvent contre la manipulation qui consiste à leur faire porter la responsabilité de la hausse des prélèvements obligatoires. Mais trop c'est trop ! En portant sans cesse atteinte aux valeurs de la République, c'est la République elle-même que vous mettez en cause. Voilà pourquoi nous voterons contre votre texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**Mme le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

#### Motion de renvoi en commission

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

La parole est à M. Jacques Floch.

**M. Yves Fréville.** Il va va sans doute nous parler de la loi Falloux !

**M. Jacques Floch.** Mes chers collègues, je ne vais pas vous parler de la loi Falloux, mais de la DGF. (*« Ah ! » sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. Germain Gengenwin.** C'est bien !

**M. Didier Boulaud.** Un peu de la loi Falloux aussi !

**M. Jacques Floch.** Seulement pour la bonne bouche !

**M. Jean Glavany.** Ça leur manque !

**M. Jacques Floch.** L'alinéa 6 de l'article 91 du chapitre IV de notre règlement prévoit qu'« après la clôture de la discussion générale, il ne peut être mis en discussion et aux voix qu'une seule motion tendant au renvoi à la commission saisie au fond de l'ensemble du texte en discussion, et dont l'effet, en cas d'adoption » -- ce qui sera le cas, je n'en doute pas -- « est de suspendre le débat jusqu'à présentation par la commission d'un nouveau rapport. » Pourquoi un nouveau rapport s'impose-t-il ? Parce que depuis la première lecture, le Gouvernement, soutenu par la majorité, a aggravé la situation financière des communes.

Depuis la mise en place des lois de décentralisation, l'ensemble des élus locaux, quelle que soit leur appartenance politique, ont demandé, exigé et souvent obtenu que le revenu des collectivités locales leur permette de faire face à leurs obligations. La règle était : nouvelles responsabilités, nouveaux pouvoirs, nouvelles ressources. Nous n'avons pas entendu d'autre discours, à droite depuis 1983, à l'occasion des lois Defferre d'abord, de la nouvelle organisation territoriale de la République ensuite, puis du débat permanent sur les finances des collectivités locales. Sur chacun de ces sujets, depuis dix ans, combien d'exceptions d'irrecevabilité ont-elles été soulevées dont l'imprécision constitutionnelle avait heureusement parfois une contrepartie éloquente surtout lorsque c'était vous qui les souteniez, monsieur le président de la commission des lois ! N'avez-vous pas, un jour, tenu plus de quatre heures à cette tribune, sur le statut de la Corse, je crois ?

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur suppléant.** Oui, et j'ai gagné ! Il faudrait que vous le rappeliez au Président de la République !

**M. Jacques Floch.** Vous avez bien fait, monsieur Mazeaud, à l'époque où vous étiez député de l'opposition, de tenir aussi longtemps à cette tribune pour défendre vos arguments. Et, comme vous le dites, vous avez gagné au Conseil constitutionnel...

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur suppléant.** Tout à fait !

**M. Jacques Floch.** ... ce « ramassis de gauchistes » !

Sur chacun de ces sujets, depuis dix ans, nous en avons entendu des questions préalables dont l'argumentation n'avait qu'un lointain rapport avec le texte examiné, un rapport aussi lointain qu'un verre de vin de messe dans un banquet républicain !

Combien de motions de renvoi en commission, dont le seul but était d'assurer à l'opposition quelques moments d'explications supplémentaires, ont-elles été déposées !

Alors, mes chers collègues, faites-vous une raison.

**M. Didier Boulaud.** Exactement !

**M. Jacques Floch.** Avec la compréhension aimable et républicaine de la présidence, nous userons de ces droits.

**M. Didier Boulaud.** Ce n'est qu'un début !

**M. Jean-Claude Bateux.** Oui !

**M. Jacques Floch.** Nous abuserons de votre patience et je suis sûr que nous finirons par vous convaincre du bien-fondé de nos arguments...

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur suppléant.** Ça je ne crois pas !

**M. Jacques Floch.** ... parce qu'ils sont justes, nécessaires à l'équité...

**M. Didier Boulaud.** Exactement !

**M. Jacques Floch.** ... et, pour ce qui est du sujet qui nous intéresse aujourd'hui, parce qu'ils sont indispensables à la bonne gestion financière de nos collectivités territoriales.

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

**M. Didier Boulaud.** Bravo !

**M. Jacques Floch.** La réforme de la DGF est présentée comme une « nécessité impérieuse » parce que le système serait à bout de souffle et ne permettrait plus d'assurer une solidarité envers les communes qui en ont le plus besoin.

Le bilan que l'on peut dresser de l'application de la loi du 29 novembre 1985, qui a profondément réformé la DGF, et des aménagements ultérieurs - loi du 13 mai 1991 créant la DSU et la solidarité « Ile-de-France », loi du 6 février 1992 créant la DDR et renforçant l'encouragement aux groupements intercommunaux - est pourtant à cent lieues d'une présentation « abominable ». En revanche, le projet qui nous est soumis menace lourdement pour la décentralisation et l'aménagement du territoire.

Pourquoi peut-on faire un bilan satisfaisant de la DGF ? C'est par cette question qu'il aurait fallu commencer ce débat. La réponse est qu'il s'agit d'une dotation particulièrement favorable aux collectivités locales.

« Depuis 1985, la DGF a connu une progression moyenne de 5,3 p 100 par an, soit 2,4 points de plus que l'inflation, » *dixit* notre collègue M. Paul Girod au Sénat.

Les collectivités locales ont donc largement bénéficié de la croissance économique. Même les communes qui sont à la garantie minimale ont été correctement traitées puisque « leur pouvoir d'achat a été strictement maintenu », *dit* le même parlementaire devant la Haute Assemblée.

La DGF est aussi fortement redistributrice. La réforme de 1985 a permis de remédier aux inconvénients de la version initiale - la loi du 3 janvier 1979 créant la DGF - en accentuant son côté péréquateur. En 1983, la dotation de péréquation représente 23,7 milliards de francs sur un total de 80 milliards de DGF, communale et intercommunale. Elle permet de prendre en compte la richesse de la commune par son potentiel fiscal, le poids des impôts locaux sur les ménages, avec l'effort fiscal, et les revenus de la population.

Plus novatrice encore est la dotation de compensation - 14,2 milliards de francs - qui permet de compenser les charges locales mesurées par le nombre d'enfants scolarisés, la longueur de la voirie, le nombre de logements sociaux, ce qui intéresse particulièrement les villes neuves et les villes de banlieue.

Des améliorations ont été apportées récemment à ce système déjà fortement redistributeur. Une dotation de solidarité urbaine de 1 milliard de francs a été créée par la loi du 13 mai 1991 en faveur des villes qui hébergent les populations les plus défavorisées. S'y ajoute, en Ile-de-France, un fonds de solidarité intercommunal alimenté par les communes les plus riches, et ce n'est que justice.

Souvenez-vous, mes chers collègues qui avez participé à ce débat, de ce que nous avons entendu alors ! Les villes bien gérées allaient financer les villes mal gérées ! Les villes les plus riches allaient soutenir les villes les plus pauvres ! La notion de gestion était alors répartie sur tous nos bancs de façon plutôt informelle. Or avant de parler de gestion, bonne ou mauvaise, il aurait mieux valu savoir quels étaient les soucis des maires de certaines communes et examiner les moyens dont ils disposaient. En fait, la notion de pauvreté des communes était fonction de la position géographique et non du poids politique des uns et des autres. Et vous aviez admis finalement le bien-fondé de cette argumentation, vous qui êtes dans la majorité aujourd'hui.

La dotation de solidarité urbaine créée par la loi de 1991 avait permis, semble-t-il, de faire accepter, mieux que nous ne le pensions, les populations qui étaient imposées dans certaines communes. Et ce n'est pas le maire de Chanteloup-les-Vignes qui me dira le contraire !

Une dotation de développement rural - 600 millions de francs - a été créée par la loi du 6 février 1992 pour aider les bourgs-centres et les communes rurales s'engageant dans l'intercommunalité. En outre, l'étendue du territoire a été prise en compte dans le calcul de la DGF des communes rurales.

Le résultat de ces différents mécanismes de péréquation a été de ramener les écarts de DGF par habitant entre strates démographiques de 1 à 2,2 en 1985, à 1 à 1,9 en 1993, et surtout de beaucoup mieux compenser les handicaps au sein d'une même strate.

Des mécanismes de solidarité ont également été introduits entre les départements - dotation de fonctionnement minimale - et entre les régions avec le fonds de correction des déséquilibres régionaux qui avait été proposé par M. Hystet, du temps où il était dans l'opposition.

A notion de péréquation s'est progressivement substituée la notion de solidarité territoriale. L'Etat ne doit plus se contenter de partager équitablement ses dotations, il doit aider davantage les communes qui, pour dévelop-

per leur territoire, s'engagent dans l'intercommunalité. C'est un fort encouragement : avec la loi du 6 février 1992, l'intercommunalité a été vigoureusement relancée. Un plancher de dotations pour les groupements de communes a été fixé à 2,5 milliards de francs pour 1992, soit une progression de 25 p. 100 sur 1990. Cet encouragement à l'intercommunalité a été renforcé par la DDR dont la première part - 360 millions de francs - attribuée aux groupements a contribué au succès des communautés de communes dont je ne rappellerai pas tout le mal qu'on a pu en dire.

Je noterai une réserve et une interrogation. Pour favoriser l'adoption de la loi de 1985, une concession a été faite aux sénateurs - on leur en fait trop ! - : les communes pénalisées par la réforme bénéficient d'une garantie de progression minimale assurant une progression annuelle de leur DGF au moins égale à 55 p. 100 de la progression moyenne. En pratique, cette garantie, dont le rapport du Sénat dénonce aujourd'hui le rôle éminemment antipéréquateur, absorbe une part croissante de la DGF communale : 7,5 milliards de francs en 1993, soit 10,5 p. 100 de la masse à répartir. Elle bénéficie, certes, à plus de 30 000 communes, mais surtout à quelques grandes villes bien nanties. Ainsi, trente-quatre villes de plus de 100 000 habitants récupèrent 3,4 milliards de francs sur lesquels 2,5 milliards de francs vont à dix villes de plus de 200 000 habitants, soit 432 francs par habitant. C'est autant d'argent qui est détourné de la péréquation.

Pour financer la DSU, la loi du 13 mai 1991 a ramené le taux de garantie pour les villes les plus riches à 10 ou 20 p. 100. Cette mesure ne touche toutefois que soixante-dix sept communes, dont seulement quatre communes de plus de 100 000 habitants en raison du poids financier de Paris qui fausse les statistiques des grandes villes. La dotation de base, qui représente 40 p. 100 du tronc commun de la DGF, module les attributions par habitant en fonction de la taille de la commune au motif que les frais de gestion progressent en fonction de la taille. L'éventail retenu de 1 à 2,5 est sans doute excessif et le principe même d'une telle proportionnalité est peut-être contestable car il encourage la concentration urbaine abusive que certains d'entre vous ici dénoncent quotidiennement.

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

**M. Jacques Floch.** Votre projet menace les collectivités locales d'asphyxie financière. L'année prochaine, monsieur le ministre, vous le savez pertinemment, les communes connaîtront de graves difficultés car la DGF, qui représente le quart de leurs dépenses de fonctionnement, sera gelée à son niveau de 1993 ce qui, compte tenu de l'inflation, sera l'équivalent de 2 p. 100 de perte de pouvoir d'achat. Les années suivantes la DGF ne sera plus indexée sur la croissance et ne progressera que de la moitié de l'inflation. La dévaluation annuelle sera de 1 p. 100. Nous ne savons pas quoi proposer aux maires des communes pour retrouver cet argent. Ils n'ont qu'une solution : augmenter les impôts, à charge pour eux d'en supporter les conséquences sur le plan social mais aussi sur le plan électoral, à moins qu'ils ne dénoncent, auprès de leurs mandants, ce mauvais coup porté aux finances des collectivités locales.

Car l'objectif est clairement affiché. Dans une note bleue de Bercy consacrée aux enjeux de la réforme, il est demandé de réduire les dépenses de fonctionnement des collectivités locales. Comme si les collectivités locales engageaient des dépenses démesurées ! Certes, il y a parfois des abus, mais globalement les communes de France

ont-elles des dépenses de fonctionnement trop importantes? Le maintien des rythmes de progression antérieurs, est-il écrit dans cette note, conduirait à une forte chute de l'épargne en l'absence de mesures structurelle de redéfinition des missions ou d'augmentation de la fiscalité. Cela signifie que les élus locaux auront le choix entre réduire le personnel ou les prestations sociales, privatiser les services ou augmenter les impôts. Et encore! Certains maires s'aperçoivent très rapidement que la privatisation des services municipaux coûte encore plus cher à la collectivité. Ce n'est donc pas pour eux un moyen de réaliser des économies. A la désindexation de la DGF s'ajoutent d'autres coupes claires prévues par la loi de finances pour 1994. La désindexation de la dotation des instituteurs et indirectement de la dotation générale de décentralisation sont autant d'amputations qui vont encore baisser le revenu des collectivités locales.

De plus, la péréquation est remise en cause. L'indexation de la DGF sur la croissance économique assurait auparavant une marge de manœuvre d'environ 3,3 milliards de francs par an destinés à financer la péréquation ou l'intercommunalité. En 1994, cette marge de manœuvre, ramenée à 1,6 milliard de francs, sera financée par les collectivités locales elles-mêmes. La nouvelle dotation « aménagement du territoire » n'atteint donc pas la moitié de l'effort antérieur qui, il est vrai, ne portait pas de nom.

La dotation forfaitaire, qui représente l'essentiel de la nouvelle DGF - 75 milliards sur 80 milliards - perpétue en fait les situations acquises, donc les anomalies antérieures, notamment les 7,5 milliards de garantie minimale qui auraient pu être recyclés. Bien loi d'être supprimée, la garantie de progression minimale est confortée. Certes, son taux est ramené, pour l'ensemble des communes, de 55 p. 100 à 50 p. 100. Mais la minoration de 10 p. 100 ou 20 p. 100, imposée par la loi de 1991 aux communes les plus riches, est supprimée. Joli cadeau fait à Paris et à quelques villes prospères : environ 1 milliard de francs! Comme l'écrit le rapporteur du Sénat, c'est une réforme paradoxale.

La contribution des départements riches au financement de la DSU - 160 millions de francs - est supprimée ou recyclée dans la DGF des départements. On donne aux riches. Beau symbole de votre majorité!

Enfin, je note l'offensive contre l'intercommunalité. Déjà, la décision du comité des finances locales du 14 janvier 1993 d'aligner la DGF sur les communautés de villes et de communes sur celle des districts - 120 francs par habitant - et non sur celle des communautés urbaines, traduisait une volonté d'entraver la nouvelle intercommunalité.

Le projet marque un coup d'arrêt encore plus net. La dotation des groupements n'évoluera plus qu'au rythme de la dotation forfaitaire, soit la moitié de l'inflation. La majoration automatique de cette dotation pour financer les nouveaux groupements est purement et simplement supprimée. Elle représentait tout de même 580 millions de francs en 1993.

La garantie d'évolution minimale des districts et communautés de communes est encadrée. Les districts à fiscalité propre et les communautés de communes sont regroupés dans la même catégorie. Le rapporteur du Sénat en conclut, très logiquement, que la part relative de l'intercommunalité pourrait donc être appelée à se réduire progressivement au sein de la dotation d'aménagement. Il précise même que le dispositif d'assouplissement des conditions d'attribution de la garantie d'évolution minimale et d'écêtement des dotations des districts et des

communautés de communes permettrait d'autofinancer partiellement la DGF des groupements. C'est donc un mauvais coup porté à tous les regroupements volontaires de collectivités locales.

Tout à l'heure, Jean Glavany a parlé, avec beaucoup de talent, de l'abandon de tout développement rural organisé. Et il avait raison. Car la dotation de développement rural est, certes, maintenue, mais son montant sera ramené en 1994 à 540 millions de francs contre 600 millions en 1993, alors qu'il était prévu 1 milliard de francs si l'on appliquait la loi du 6 février 1992. Par rapport à l'ancienne DDR, les communes rurales gagneront environ 600 millions de francs, non 1 milliard, comme je l'ai dit tout à l'heure, c'est-à-dire beaucoup moins que ce que leur rapportait l'indexation de la DGF et moins que le cadeau fait aux villes riches.

Mais, surtout, le nouveau système aboutit à un saupoudrage de crédits de l'Etat qui va à l'encontre de l'objectif d'aménagement du territoire. Comme l'écrit le rapporteur du Sénat : « On s'oriente vers une minoration progressive et à terme très forte de la fraction consacrée à la revitalisation des petites villes en milieu rural. Corrélativement, une part prépondérante est donnée à la logique de l'essaimage, certes, péréquatrice mais par définition opposée à celle du ciblage. »

Il en conclut qu'une telle réforme ne peut tenir plus de quatre ou cinq ans...

**M. Augustin Bonnepaux.** Même pas!

**M. Jacques Floch.** ... et encore à condition de retrouver quelque marge en s'alimentant à la croissance, ce qui veut dire : à condition d'en revenir à l'indexation.

**M. Augustin Bonnepaux.** C'est une réforme de circonstance!

**M. Jacques Floch.** Pour cela, il faut que la commission revoie la copie du Gouvernement et en fasse un projet équilibré, acceptable par tous, par tous les maires de France et non pas seulement par les maires des villes et des communes les plus riches. Voilà pourquoi je vous demande, mes chers collègues, de voter le renvoi en commission. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Julien Dray.** C'est la sagesse!

**Mme le président.** La commission et le Gouvernement souhaitent-ils prendre la parole?...

**M. Julien Dray.** Ils ont peur de parler!

**M. Augustin Bonnepaux.** Ils n'en sont pas capables!

**Mme le président.** Il n'y a pas d'explication de vote?...

Sur la motion de renvoi en commission, je suis saisie par le groupe socialiste d'une demande de scrutin public.

Je rappelle que le vote est personnel et que chacun ne doit exprimer son vote que pour lui-même et, le cas échéant, pour son délégué.

Le scrutin va être annoncé dans le Palais.

**Mme le président.** Le scrutin est ouvert.

(*Il est procédé au scrutin.*)

**Mme le président.** Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants .....	54
Nombre de suffrages exprimés .....	54
Majorité absolue .....	28
Pour l'adoption .....	16
Contre .....	38

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

**Plusieurs députés du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.** L'opposition a triché! Ils n'étaient que six en séance!

**M. Jean-Jacques Hyest.** Oui, six, et deux fois six, douze!

**M. Patrick Ollier.** Donc, ils ont triché!

### Discussion des articles

**Mme le président.** La motion de renvoi en commission étant rejetée, le passage à la discussion des articles du projet de loi pour lequel les deux assemblées n'ont pu parvenir à un texte identique est de droit dans le texte du Sénat.

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.

### Rappels au règlement

**Mme le président.** La parole est à M. Patrick Ollier, pour un rappel au règlement.

**M. Patrick Ollier.** Madame le président, pardonnez-moi ce rappel au règlement, inspiré par une considération d'ordre arithmétique.

Nous constatons que, dans l'hémicycle, nos collègues socialistes sont au nombre de six. Personne n'est sorti de l'hémicycle depuis le vote...

**Plusieurs députés du groupe socialiste.** Si, certains de nos collègues viennent de sortir! (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. Patrick Ollier.** C'est faux!... Et l'opposition a totalisé seize voix pour l'adoption.

Je ne comprends pas comment six députés, pourvus éventuellement de six délégations de vote, peuvent obtenir seize voix! J'aimerais que quelqu'un m'explique cette équation bizarre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre. - Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Jacques Floch.** Vous êtes combien, vous?

**Mme le président.** Mes chers collègues, un peu de calme, s'il vous plaît. Certains de vos collègues ont utilisé régulièrement leur délégation, du moins je l'espère. D'autres ont probablement manipulé une clé de façon irrégulière.

**M. Adrien Zeiler.** C'est du beau!

**M. Patrick Ollier.** Il ne peut y avoir que ça!

**Mme le président.** Je vous avais cependant rappelé avant le vote que chacun ne devait voter que pour lui-même ou, le cas échéant, pour son délégué.

**M. Jean Glavany.** Et eux, combien ont-ils de délégations?

**Mme le président.** Si ces pratiques étaient avérées, nous serions obligés d'en délibérer au sein du bureau de l'Assemblée. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste. - 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. Adrien Zeiler et M. Patrick Ollier.** Merci, madame le président!

**M. Julien Dray.** Voyez comment ils considèrent l'opposition. C'est scandaleux! Eux bourrent les urnes toute la journée. Ils ne viennent que pour voter, madame le président, ils n'assistent même pas aux débats! C'est ça la République? C'est honteux! Qu'ils aillent plutôt voir les calotins.

**Mme le président.** Monsieur Dray, vous n'avez pas la parole.

**M. Patrick Ollier.** Je comprends que ces messieurs soient gênés d'avoir été pris la main dans le sac.

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

**M. Augustin Bonrepaux.** Mon rappel au règlement va être un peu plus sérieux que celui de M. Patrick Ollier. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Le débat doit s'engager sur un texte important. Or, à la lecture des feuilles jaunes, madame le président, je constate que ne figure le cinquième seulement des amendements que j'ai déposés avec mes collègues du groupe socialiste.

Je pense que la commission n'a pas tout à fait terminé son travail et qu'elle n'a pas eu le temps d'examiner un certain nombre d'entre eux qui concernent l'aménagement du territoire, comme la dotation d'aménagement. Ils sont importants puisqu'ils tendent à améliorer les moyens indispensables aux collectivités locales.

La semaine dernière, vous avez infligé à ces dernières des charges supplémentaires. Nous, nous proposons des améliorations sur ces points, mais aussi en faveur de la coopération, en faveur d'une meilleure répartition des crédits que vous allez affecter à l'enseignement privé après avoir abrogé la loi Falloux.

**M. Germain Gengenwin.** Et l'article 40?

**M. Augustin Bonrepaux.** Cet article n'est pas opposable à ces amendements, mon cher collègue. Nous connaissons le règlement de l'Assemblée, figurez-vous...

**M. Richard Dell'Agnola.** Pas tous les articles!

**M. Augustin Bonrepaux.** ... et nos amendements sont accompagnés d'un gage.

**Mme le président.** Monsieur Bonrepaux...

**M. Augustin Bonrepaux.** Mon rappel au règlement se fonde sur les articles 91-9 et 58, madame le président.

Sur la base de l'article 91-9, je demande que la commission puisse examiner les amendements, et sur la base de l'article 58, je demande, au nom du groupe socialiste, une suspension de séance d'une demi-heure pour établir quels sont ceux des amendements que nous avons déposés qui figurent sur les feuilles jaunes. Il nous est impossible de commencer ce débat important sans avoir fait le point.

**Mme le président.** Monsieur Bonrepaux, vos propos ne reflètent pas la réalité.

**M. Patrick Ollier.** En effet! Détournement de procédure!

**Mme le président.** Tous les amendements, à l'exception d'un seul, déposés par le groupe socialiste sont inscrits sur l'ordre du jour. M. le président de la commission des lois va certainement vous le confirmer. Je lui donne la parole.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur suppléant.** Je comprendrais que notre collègue Bonrepaux s'offusque si ses amendements n'apparaissent effec-

tivement pas sur la feuille jaune. Je vais donc l'inviter à une meilleure lecture – car je ne doute pas un instant qu'il ait omis de lire attentivement.

Certains de ses amendements ont été inscrits par séries, par exemple les amendements n° 25 à 39 : il ne s'agit pas d'un seul amendement, mais bien de l'amendement n° 25, de l'amendement n° 26, de l'amendement n° 27, ... (*Souffrir.*) Et ce n'est là qu'un exemple. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*) Autrement dit, monsieur Bonrepaux, vous n'avez pas bien lu !

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

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur suppléant.** Je considère donc qu'il n'y a pas lieu d'accorder une suspension de séance. Il serait souhaitable de commencer immédiatement...

**M. Patrick Ollier.** Tout à fait !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur suppléant.** ... car l'obstruction doit cesser ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.* – *Exclamations sur le banc du groupe socialiste.*)

**Mme le président.** Monsieur Bonrepaux, votre inquiétude est apaisée, maintenant. Je vous ai donné, ainsi que M. le président de la commission des lois, tous les éclaircissements nécessaires. Je souhaiterais donc que vous retiriez votre demande de suspension de séance.

**M. Augustin Bonrepaux.** Non, madame le président, car nous n'avons pas pu tout contrôler. Contrairement à ce que dit M. le président de la commission – mais je ne doute pas de sa bonne foi –, il me semble qu'un certain nombre d'amendements que nous avons déposés ne figurent pas sur la feuille jaune !

Aussi, avant que d'engager ce débat, permettez-nous de faire le point. Au reste, dans notre Assemblée, les demandes de suspension émanant d'un groupe sont de droit. Je ne vois pas pourquoi on s'y opposerait.

#### Suspension et reprise de la séance

**Mme le président.** La séance est suspendue pour cinq minutes.

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

#### Reprise de la discussion

**Mme le président.** La séance est reprise.  
Nous reprenons la discussion des articles.

#### Avant l'article 1<sup>er</sup>

**Mme le président.** Je donne lecture de l'intitulé du titre I<sup>er</sup> et du chapitre I<sup>er</sup>, avant l'article 1<sup>er</sup> : « Titre I<sup>er</sup>. – De la dotation globale de fonctionnement des communes et de certains de leurs groupements. – Chapitre I<sup>er</sup>. – Dispositions générales. »

**Mme le président.** M. Bonrepaux et les membres du groupe socialiste, ont présenté un amendement, n° 3, ainsi rédigé :

« Avant l'article 1<sup>er</sup>, 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. »

Cet amendement n'est pas défendu.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur suppléant.** Non !

**Mme le président.** M. Bonrepaux et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 6, ainsi rédigé :

« Avant l'article 1<sup>er</sup>, insérer l'article suivant :

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

Cet amendement n'est pas défendu.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur suppléant.** Pas plus !

**Mme le président.** M. Bonrepaux et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 4, ainsi rédigé :

« Avant l'article 1<sup>er</sup>, insérer l'article suivant :

« A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1994, il est institué au profit du budget général une cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle calculée sur la valeur ajoutée produite par les entreprises au cours de la période retenue pour la détermination des bases imposables à la taxe professionnelle dans les conditions suivantes :

« Pour l'application de ces dispositions, la valeur ajoutée prise en compte est celle définie à l'article 1647-B *sexies* du code général des impôts.

« La cotisation n'est pas applicable aux entreprises dont le rapport de cotisation de la taxe professionnelle sur la valeur ajoutée est supérieur à 2 p. 100.

« La cotisation est fixée à 0,50 p. 100 de la valeur ajoutée.

« Les entreprises peuvent déduire de cette cotisation les montants qu'elles versent déjà au titre des cotisations visées aux articles 1647 D et 1648 D du code général des impôts.

« La cotisation n'est pas mise en recouvrement lorsque son montant est inférieur à 432 francs. La somme de 432 francs ci-dessus mentionnée est relevée chaque année dans la même proportion que la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu. »

Cet amendement n'est pas défendu.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur suppléant.** Non plus !

**Mme le président.** M. Bonrepaux et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 5, ainsi rédigé :

« Avant l'article 1<sup>er</sup>, insérer l'article suivant :

« A compter du 1<sup>er</sup> 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. »

M. Bonrepaux et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 7, ainsi rédigé :

« Avant l'article 1<sup>er</sup>, insérer l'article suivant :

« Les évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux résultant des dispositions de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 sont incorporées dans les rôles d'imposition à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1994. »

Cet amendement n'est pas défendu.

**M. Pierre Mazeaud**, président de la commission, rapporteur suppléant. Pas d'avantage !

#### Après l'article 5

**Mme le président.** M. Bonrepaux et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 8, ainsi rédigé :

« Après l'article 5, insérer l'article suivant :

« I. - Le montant de la dotation globale de fonctionnement versé par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements est fixé, pour l'exercice 1994, à 98 143,5 millions de francs.

« Pour 1995, la dotation mentionnée à l'alinéa précédent est arrêtée en appliquant au montant de 1994 le taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours sous réserve que celui-ci soit positif.

« II. - A compter du projet de loi de finances initiale pour 1996, la dotation globale de fonctionnement évolue chaque année en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et des deux-tiers du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif.

« III. - Les pertes de recettes sont compensées à due concurrence par l'institution d'une cotisation minimale de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, versée au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. »

La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

**M. Augustin Bonrepaux.** Madame le président, je voudrais d'abord faire appel au règlement, si vous le permettez...

**Mme le président.** Nous en sommes à l'examen des amendements, monsieur Bonrepaux et je vous ai donné la parole pour présenter l'amendement n° 8...

**M. Augustin Bonrepaux.** Si le texte de l'amendement n° 8, était distribué, je pourrais le défendre. Or tel n'est pas le cas...

**M. Pierre Mazeaud**, président de la commission, rapporteur suppléant. Vous n'étiez pas là !

**M. Augustin Bonrepaux.** Ah, et pour quelle raison, monsieur le président ? Parce que nous étions en train de contrôler les amendements, que Mme le président ne nous a accordé que cinq minutes de suspension de séance et que nous n'avons pas pu terminer notre vérification ! Comment travailler dans de telles conditions !

A quel amendement en sommes-nous, s'il vous plaît ?

Nous en sommes à l'amendement n° 8, après l'article 5 ! En d'autres termes, tous nos amendements avant l'article 1° ont été escamotés !

**Mme le président.** Ils ont été appelés, monsieur Bonrepaux, à la reprise de la séance...

**M. Augustin Bonrepaux.** Nous étions en réunion de groupe. Il ne s'agissait pas d'une réunion folklorique, nous étions en train de travailler !...

**Mme le président.** Monsieur Bonrepaux, la séance a repris à l'heure prévue et j'ai appelé les amendements que vous aviez déposés, mais personne n'était là pour les défendre.

**M. Michel Bouvard.** Et personne ne les a repris ! (Sourires.)

**M. Augustin Bonrepaux.** Je demanderai une réponse au rappel au règlement que j'ai fait en m'appuyant sur l'article 91-9. Je souhaiterais que la commission nous réponde.

Je vais donc pour l'instant présenter l'amendement n° 8, tout en regrettant qu'on escamote un débat aussi important et qu'on empêche l'opposition de s'exprimer et de faire des propositions constructives !

**M. Patrick Ollier.** Encore faudrait-il que l'opposition soit présente !

**Mme le président.** Monsieur Bonrepaux, l'opposition s'est exprimée tout au long de l'après-midi. Je ne peux accepter de tels propos !

**M. Augustin Bonrepaux.** J'y reviendrai car il faudra bien, à un moment ou à un autre, parler des moyens des collectivités locales. A l'occasion des amendements que je présenterai, je rappellerai nos propositions pour améliorer le fonctionnement et les moyens des collectivités locales.

Madame le président, si l'on ne veut pas nous associer à ce débat, il faut le dire !

L'article additionnel après l'article 5, que nous propose d'introduire par notre amendement n° 8 se présente comme suit :

« Le montant de la dotation globale de fonctionnement versé par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements est fixé, pour l'exercice 1994, à 98 143,5 millions de francs.

« Pour 1995, la dotation mentionnée à l'alinéa précédent est arrêtée en appliquant au montant de 1994 le taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours sous réserve que celui-ci soit positif.

« A compter du projet de loi de finances initiale pour 1996,...

**M. Pierre Mazeaud**, président de la commission, rapporteur suppléant. Est-il vraiment utile de relire l'amendement ?

**M. Augustin Bonrepaux.** Monsieur le président, si vous voulez que je me taise, dites-le ! Mais si vous voulez que le débat soit sérieux, laissez-moi exposer mon amendement puis mon argumentation. Aux termes du règlement, je dispose de cinq minutes !

Vous avez voulu escamoter cinq amendements importants. J'y reviendrai tout de même !

**M. Pierre Mazeaud**, président de la commission, rapporteur suppléant. Non !

**M. Patrick Ollier.** De tels propos sont scandaleux, monsieur Bonrepaux !

**M. Augustin Bonrepaux.** Je prendrai le temps qu'il faudra.

« A compter du projet de loi de finances initiale pour 1996, la dotation globale de fonctionnement évolue chaque année en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et des deux tiers du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif.

« Les pertes de recettes sont compensées à due concurrence par l'institution d'une cotisation minimale de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, versée au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. »

Quel est l'objet de cet amendement ?

**M. Pierre Mazeaud**, *président de la commission, rapporteur suppléant*. Vous venez de le dire !

**M. Augustin Bonrepaux**. Ainsi que nous l'avons expliqué avec mes collègues, ainsi que cela a été dit, sur vos bancs, messieurs de la majorité, la progression de la dotation globale de fonctionnement est insuffisante. Nous présentons donc une proposition tendant à l'améliorer pour le voir à la maintenir à son niveau actuel. Elle est réaliste puisqu'elle vise à faire en sorte que la DGF n'augmente que l'année prochaine. Elle prend en compte le souci du Gouvernement en précisant que la progression suivra cette année l'évolution des prix.

Cette proposition est, en outre, constructive, puisqu'elle prévoit que les pertes de recettes seront compensées par l'institution d'une cotisation minimale de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, versée au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. C'est un moyen à la fois de donner au Gouvernement des crédits supplémentaires...

**M. Yves Fréville**. C'est créer surtout un impôt supplémentaire !

**M. Augustin Bonrepaux**. ... et de réaliser une véritable politique d'aménagement du territoire. En effet, la cotisation minimale n'interviendrait que pour les entreprises qui ne sont pas des entreprises de main-d'œuvre, c'est-à-dire les assurances et les entreprises bancaires. Une telle mesure porterait donc surtout préjudice aux entreprises qui font beaucoup de valeur ajoutée. L'emploi ne se trouverait donc pas pénalisé.

Cette réforme, monsieur le ministre, vous permettrait d'augmenter la dotation globale de fonctionnement et de contribuer à l'aménagement du territoire en assurant une meilleure répartition de la taxe professionnelle.

**Mme le président**. Monsieur Bonrepaux, veuillez conclure, je vous prie.

**M. Patrick Ollier**. Les cinq minutes sont écoulées !

**M. Augustin Bonrepaux**. J'en viens à ma conclusion, madame le président.

Mes chers collègues, si vous voulez donner des moyens supplémentaires aux collectivités locales, je vous propose d'adopter cet amendement extrêmement important.

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

**M. Pierre Mazeaud**, *président de la commission, rapporteur suppléant*. Défavorable. M. Bonrepaux pourra déposer cet amendement sur le prochain projet de loi de finances prochaine.

**Mme le président**. Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales**. Pour les mêmes raisons, défavorable.

**Mme le président**. Je mets aux voix l'amendement n° 8.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

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

**M. Augustin Bonrepaux**. Madame le président, je suis intervenu tout à l'heure au titre de l'article 91-9 du règlement, afin de savoir comment allait se dérouler ce débat.

**Mme le président**. Monsieur Bonrepaux...

**M. Augustin Bonrepaux**. Madame le président, je ne demande qu'une réponse de M. le président de la commission des finances...

**M. Pierre Mazeaud**, *président de la commission des lois, rapporteur suppléant*. Pas encore ! Vilaine anticipation !

**M. Augustin Bonrepaux**. ... de la commission des lois. Souhaite-t-il réunir la commission ? Ou considère-t-il que les amendements que nous avons déposés, et qui sont importants, peuvent d'ores et déjà être examinés ? Il me suffit, monsieur le président de la commission, d'une réponse simple. Je ne cherche nullement à retarder ce débat, ô combien important !

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

**M. Pierre Mazeaud**, *président de la commission, rapporteur suppléant*. Je vais vous répondre aussi rapidement que vous le souhaitez : la commission n'a pas à se réunir, elle a examiné tous vos amendements.

**M. Augustin Bonrepaux**. Merci.

## Article 6

**Mme le président**. « Art. 6. - Il est inséré, après l'article L. 234-6 du code des communes, une sous-section II intitulée : « Dotation forfaitaire » et composée de deux articles L. 234-7 et L. 234-8 ainsi rédigés :

### « Sous-section II

#### « Dotation forfaitaire

« Art. L. 234-7. - Chaque commune reçoit une dotation forfaitaire qui, après avoir été, le cas échéant, révisée en application des dispositions de l'article L. 234-8, progresse chaque année de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement. Pour 1994, le montant de cette dotation est égal à la somme des dotations reçues en 1993 en application des articles L. 234-2, L. 234-4, L. 234-10 et, le cas échéant, des articles L. 234-14-2, L. 234-19-1 et L. 234-19-2 dans leur rédaction antérieure à la loi n° du portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

« La dotation forfaitaire comprend également les sommes reçues en 1993 au titre de la dotation supplémentaire aux communes et groupements touristiques ou thermaux et de la dotation particulière aux communes touristiques et au titre de la dotation particulière au profit des villes assumant des charges de centralité, en application des articles L. 234-13 et L. 234-14 dans leur rédaction antérieure à la loi n° du précitée. Ces sommes sont identifiées au sein de la dotation forfaitaire. Elles progressent chaque année selon les modalités prévues au premier alinéa.

« Les groupements de communes qui percevaient aux lieu et place des communes constituant le groupement les dotations prévues à l'article L. 234-13, dans sa rédaction antérieure à la loi n° du précitée, continuent à les percevoir. Pour 1994, le montant de ces dotations est égal à la somme reçue en 1993. A compter de 1995, ce montant progresse chaque année de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement.

« Art. L. 234-8. - I. - En cas d'augmentation de la population d'une commune constatée à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire, la dotation for-

faire revenant à cette commune est calculée en appliquant au montant antérieurement perçu un taux d'augmentation égal à 50 p. 100 du taux de croissance de la population telle qu'elle a été constatée.

« II. - En cas de modification des limites territoriales de communes entraînant des variations de population, le montant de la dotation forfaitaire revenant l'année suivante à la commune dont la population s'accroît est majoré du produit de l'attribution par habitant versée antérieurement à celle dont la population diminue par le nombre d'habitants concernés. Le montant de la dotation forfaitaire de la commune dont la population diminue est réduit de la même somme.

« III. - En cas de fusion de communes, la dotation forfaitaire est égale à la somme des dotations forfaitaires perçues l'année antérieure par les anciennes communes.

« IV. - En cas de division de communes, la dotation forfaitaire revenant à chaque commune est égale au produit de la dotation forfaitaire par habitant perçue par la commune l'année précédant la division par la population de chaque nouvelle commune. »

M. Bonrepaux et M. Dray ont présenté un amendement, n° 9, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 6. »

La parole est à M. Jacques Floch, pour soutenir cet amendement.

**M. Jacques Floch.** J'ai évoqué dans la motion de renvoi que j'ai présentée les raisons pour lesquelles nous considérons qu'il convient de supprimer l'article 6.

En effet, le projet de réforme que vous nous proposez revient à maintenir des situations acquises et non plus à accentuer les modifications que nous avons commencé à apporter à la DGF depuis 1985. Il revient aussi à stopper la péréquation financière que nous avons établie entre les villes qui disposaient de moyens et celles qui, de par leur position géographique, leur situation économique ou sociale, ou leur histoire simplement, connaissent des difficultés.

Il revient encore à éparpiller les moyens financiers sans encourager le développement économique. Or nous souhaitons bien les uns et les autres que des moyens soient apportés aux collectivités locales qui ont le plus de difficultés, afin qu'elles puissent renforcer leur tissu économique et mener une politique sociale digne de ce nom.

De même, ce projet revient à décourager l'intercommunalité. Nous l'avons démontré. Vous n'en avez pas tenu compte dans votre vote, pourtant c'est bien ainsi que cela va se traduire dans nos communes. Des maires seront découragés lorsqu'ils s'apercevront que les moyens qui leur sont offerts lorsqu'ils se regroupent sont insuffisants pour assurer ces regroupements.

Enfin, ce projet de réforme met fin à une politique volontariste d'aménagement du territoire. Pourtant, M. le ministre de l'intérieur nous a beaucoup parlé d'aménagement du territoire ces derniers temps, et beaucoup de maires, quelle que soit leur couleur politique, croient à une politique d'aménagement du territoire. Encore faudrait-il que les textes que vous proposez leur permettent de la mettre en pratique !

Voilà toutes les raisons pour lesquelles nous demandons la suppression de l'article 6.

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

**M. Pierre Mazeaud,** président de la commission, rapporteur suppléant. Rejet !

**Mme le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.** L'article 6 est un élément essentiel de l'architecture générale du projet de loi tel qu'il a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale. Avis défavorable.

**Mme le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 9.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme le président.** M. Bonrepaux et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 10 corrigé, ainsi rédigé :

« Dans la dernière phrase du dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 234-7 du code des communes, substituer aux mots : "de la moitié" les mots : "de la totalité". »

La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

**M. Augustin Bonrepaux.** Cet amendement est important puisqu'il a pour objectif d'assurer la progression de la dotation de coopération.

La coopération intercommunale est, en effet, à notre sens l'une des réformes essentielles du précédent gouvernement, que l'actuel gouvernement a d'ailleurs reprise. Fidèle à ma conception, j'essaie donc d'améliorer tout ce qui est positif.

Aux termes du texte prévu pour l'article L. 234-7 du code des communes, il est prévu que la dotation forfaitaire de la coopération augmente de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la DGF. Or nous considérons, pour notre part, que si nous voulons vraiment encourager la coopération, il convient de consentir un effort supplémentaire et de lui donner de réels moyens. Il y a une affirmation que je fais mienne, monsieur le ministre, mais, parallèlement, tous les moyens ne sont pas mis en œuvre.

C'est pourquoi je souhaiterais avoir l'assurance que la progression de la dotation forfaitaire des groupements progressera chaque année de la totalité et non de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la DGF.

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

**M. Pierre Mazeaud,** président de la commission, rapporteur suppléant. Rejet !

**Mme le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.** La dotation touristique étant maintenue pour les groupements qui la perçoivent en lieu et place des communes, il n'est pas envisageable de la faire progresser plus vite que la dotation forfaitaire. Dans ces conditions, nous ne pouvons pas être favorables à cet amendement.

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

**M. Augustin Bonrepaux.** Je retire mon amendement, madame le président.

**Mme le président.** L'amendement n° 10 corrigé est retiré.

M. Bonrepaux et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 59, ainsi rédigé :

« Compléter le texte proposé pour l'article L. 234-7 du code des communes par le paragraphe suivant :

« 1. En cas de fusion volontaire de communes précédemment regroupées au sein d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité

propre, entraînant la dissolution dudit établissement, la dotation forfaitaire de la commune, issue de la fusion, est égale à la somme des dotations des anciennes communes membres de la dotation globale de fonctionnement attribuée à l'établissement public l'année précédente de la fusion.

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

« 3. Les pertes de recettes sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code des impôts. »

La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

**M. Augustin Bonrepaux.** Cet amendement vise à améliorer la situation des communes qui souhaitent se regrouper au sein d'un établissement public de coopération ou qui le sont déjà et veulent aller plus loin. Le problème a déjà été posé en première lecture, mais aucune proposition constructive n'avait alors été présentée. Je suis certain que nombre d'entre vous seront favorables à mon amendement.

Certaines communes pratiquent déjà la coopération, notamment au sein de communautés urbaines, et perçoivent à ce titre une dotation de coopération pour les communautés urbaines. Si, cependant, elles souhaitent s'engager dans une coopération plus étroite, c'est-à-dire aller vers une fusion volontaire, elles seraient, malheureusement, freinées dans leur évolution car elles perdraient la dotation dont elles bénéficiaient précédemment. Ainsi, pour une communauté qui veut effectuer une fusion volontaire de communes associées, qui entraîne forcément la dissolution de la Communauté urbaine, la perte peut atteindre 5 milliards de francs.

Pour remédier à cette situation, nous proposons que les communes regroupées conservent le bénéfice de leur dotation. Ainsi, elles ne seront pas privées de ressources et nous n'empêcherons pas leur évolution vers la forme de communes associées qu'elles souhaitent adopter.

Cette proposition est suffisamment importante pour qu'on s'y arrête quelques instants.

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

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur suppléant.** L'idée est intéressante, monsieur Bonrepaux, mais votre amendement ayant pour résultat d'augmenter la DGF, la commission l'a repoussé.

**Mme le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.** Le régime actuel prévoit déjà ce qui est applicable en cas de dissolution de l'établissement public de coopération intercommunale. La dotation de péréquation du groupement est, dans ce cas, affectée, l'année suivante, aux communes membres. Cette disposition nous paraît suffire à accompagner le changement de statut des communes. C'est pourquoi l'avis du Gouvernement est défavorable.

**M. Augustin Bonrepaux.** Puis-je répondre à la commission, madame le président ?

**Mme le président.** Monsieur Bonrepaux, l'Assemblée étant suffisamment éclairée sur cet amendement, je vous prie d'être bref.

**M. Augustin Bonrepaux.** Je souhaiterais que la commission étudie un peu mieux ses réponses.

Monsieur le président de la commission, la DGF était perçue cette année par l'établissement de coopération intercommunale. Si l'année prochaine, cet établissement est dissous parce que les communes fusionnent, cela ne

fera pas augmenter la DGF. Je demande simplement que ces communes perçoivent l'an prochain ce qu'elles reçoivent cette année.

L'argument qui m'a été opposé sur l'augmentation de la DGF n'est pas sérieux. Si nous abordons ce débat dans de telles conditions, je crains que nous ne fassions pas du bon travail. Je préférerais que les arguments invoqués s'inscrivent dans le cadre de ce que nous proposons.

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

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur suppléant.** Je voudrais, encore une fois, être agréable à M. Bonrepaux.

Je lui répète donc que son amendement part d'une très bonne idée. Cependant qu'il ne prétende pas qu'il n'augmente pas la DGF, puisqu'on y lit, au point 2 : « La dotation globale de fonctionnement est majorée à due concurrence. »

M. Bonrepaux peut m'expliquer qu'il n'a pas voulu dire ce qui est écrit, c'est un autre problème. En ce cas qu'il sous-amende !

**M. Patrick Ollier.** M. Mazeaud a raison, puisque l'amendement propose un gage !

**Mme le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 59.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme le président.** M. Bonrepaux et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 60, ainsi rédigé :

« Compléter le texte proposé pour l'article L. 234-7 du code des communes par le paragraphe suivant :

« 1. En cas de fusion volontaire de communes précédemment regroupées au sein d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, entraînant la dissolution dudit établissement, la commune issue de la fusion continue de percevoir pendant dix ans la dotation globale de fonctionnement, attribuée à l'établissement public l'année précédente de la fusion.

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

« 3. Les pertes de recettes sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

**M. Augustin Bonrepaux.** Avec le souci de ne pas retarder ce débat et de faire gagner du temps à l'Assemblée, madame le président, je défendrai en même temps, les amendements n° 60 et 61 qui visent le même objectif.

**M. Patrick Ollier.** On en a d'ailleurs déjà parlé !

**M. Augustin Bonrepaux.** Compte tenu de la proposition que j'ai formulée, et en dehors de la remarque présentée par M. le rapporteur, je souhaiterais, monsieur le ministre, que vous étudiez attentivement ce problème, car je peux vous assurer que la mesure en cause constitue un frein sérieux à la coopération intercommunale. Sachant que vous êtes favorable au développement de cette dernière, je suis certain que vous allez examiner attentivement la question et je vous en remercie d'avance.

Je propose donc qu'au moins la dotation soit maintenue pendant dix ans, dans l'amendement n° 60, ou pendant six ans dans l'amendement n° 61.

Vous constaterez, madame le président, que pour présenter deux amendements, j'ai été particulièrement bref !

**Mme le président.** Je peux donc considérer que vous avez déjà défendu l'amendement n° 61.

Je mets aux voix l'amendement n° 60.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme le président.** M. Bonrepaux et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 61, ainsi rédigé :

« Compléter le texte proposé pour l'article L. 234-7 du code des communes par le paragraphe suivant :

« 1. En cas de fusion volontaire de communes précédemment regroupées au sein d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, entraînant la dissolution dudit établissement, la commune issue de la fusion continue de percevoir pendant six ans la dotation globale de fonctionnement, attribuée à l'établissement public l'année précédente de la fusion.

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

« 3. Les pertes de recettes sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

Cet amendement a déjà été défendu.

Je mets aux voix l'amendement n° 61.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

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

Je mets aux voix l'article 6.

*(L'article 6 est adopté.)*

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

7

## ORDRE DU JOUR

**Mme le président.** Ce soir, à vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de la discussion en deuxième lecture du projet de loi, n° 857, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 863).

La séance est levée.

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

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

JEAN PINCHOT

## ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL de la 2<sup>e</sup> séance du lundi 20 décembre 1993

### SCRUTIN (N° 174)

*sur l'exception d'irrecevabilité opposée par M. Martin Malvy au projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts (deuxième lecture).*

Nombre de votants .....	57
Nombre de suffrages exprimés .....	57
Majorité absolue .....	29

Pour l'adoption .....	17
Contre .....	40

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

### ANALYSE DU SCRUTIN

#### Groupe R.P.R. :

*Contre* : 26. Membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

*Pour* : 1.

*Non-votant* : M. Philippe Séguin (Président de l'Assemblée nationale).

#### Groupe U.D.F. :

*Contre* : 14 membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

#### Groupe socialiste :

*Pour* : 13 membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

#### Groupe communiste :

*Pour* : 3 membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

### SCRUTIN (N° 175)

*sur la motion de renvoi en commission, présentée par M. Martin Malvy, du projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts (deuxième lecture)*

Nombre de votants .....	54
Nombre de suffrages exprimés .....	54
Majorité absolue .....	28

Pour l'adoption .....	16
Contre .....	38

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

### ANALYSE DU SCRUTIN

#### Groupe R.P.R. :

*Contre* : 21 membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

*Non-votant* : M. Philippe Séguin (Président de l'Assemblée nationale).

#### Groupe U.D.F. :

*Contre* : 17 membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

#### Groupe socialiste :

*Pour* : 15 membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

#### Groupe communiste :

*Pour* : 1 membre du groupe.