

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

XBER
63

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :
STANDARD : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} SÉANCE

Séance du mardi 2 avril 1991

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. ALAIN POHER

1. **Ouverture de la seconde session ordinaire de 1990-1991** (p. 217).
2. **Procès-verbal** (p. 217).
3. **Rappel au règlement** (p. 217).
M. Emmanuel Hamel.
4. **Dotation globale de fonctionnement.** - Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 217).

Discussion générale : MM. Michel Delebarre, ministre d'Etat, ministre de la ville ; Paul Girod, rapporteur de la commission des finances ; Michel Rufin, rapporteur pour avis de la commission des lois.

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT

MM. Jean Faure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques ; Christian Poncelet, président de la commission des finances ; Jacques Larché, président de la commission des lois ; Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques.

MM. Charles Pasqua, le ministre d'Etat, le président de la commission des finances, Claude Estier.

Adoption, par scrutin public, du report de la suite de la discussion.

5. **Dépôt d'une question orale avec débat** (p. 235).

6. **Retrait d'une question orale avec débat** (p. 235).

7. **Dépôt de propositions de loi** (p. 235).

8. **Dépôt d'un rapport** (p. 235).

9. **Dépôt d'avis** (p. 235).

10. **Ordre du jour** (p. 235).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. ALAIN POHER

La séance est ouverte à seize heures cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

1

OUVERTURE DE LA SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

M. le président. En application de l'article 28 de la Constitution, la seconde session ordinaire de 1990-1991 est ouverte.

2

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le procès-verbal de la séance du mercredi 27 mars 1991 a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté.

3

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. Emmanuel Hamel. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. Emmanuel Hamel. Pour le respect du droit international et dans le cadre des résolutions de l'Organisation des Nations unies, vingt-huit nations, dont la France, sont intervenues pour le rétablissement de la paix et la libération du Koweït. L'intervention militaire a cessé, puisque son objectif, la libération du Koweït, a été atteint.

Mais, à l'intérieur même de l'Irak, se déroulent, depuis qu'ont cessé les combats à ses frontières, des affrontements terribles. La presse internationale nous informe qu'après le massacre des Chiïtes, au sud de l'Irak, par les forces qui restent au président Saddam Hussein, c'est actuellement le génocide des Kurdes du Kurdistan irakien.

Monsieur le président, ne peut-on demander au bureau du Sénat d'intervenir auprès du Gouvernement pour que ne tarde plus l'intervention que celui-ci a, paraît-il, l'intention de faire auprès de l'Organisation des Nations unies, notamment auprès du Conseil de sécurité, pour que cesse ce génocide ? (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste et du R.D.E., ainsi que sur les travées socialistes.*)

Mme Hélène Luc. Les médias s'en fichent maintenant ! (*Protestations sur les travées du R.P.R.*)

M. Lucien Neuwirth. Mais pas les Kurdes !

M. le président. Je vous donne acte de votre déclaration, monsieur Hamel.

4

DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 242, 1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes. [Rapport n° 253, et avis nos 252 et 251 (1990-1991).]

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Je demande la parole.

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

M. Jacques Larché, président de la commission des lois. Je tiens à informer le Sénat que le Gouvernement a décidé de maintenir la réunion de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur le projet de loi portant réforme des dispositions générales du code pénal à dix-huit heures trente. En conséquence, un certain nombre d'entre nous ne pourront assister à la suite du débat qui va s'engager dans cet hémicycle.

Peut-être conviendrait-il de prendre des dispositions.

M. le président. Qu'en pense la commission des finances ?

M. Paul Girod, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. L'examen du présent texte sera vraisemblablement long. Mais, dans la mesure où existe l'impératif qu'a évoqué M. le président de la commission des lois, nous nous conformerons à la décision que prendra la présidence.

M. le président. Il conviendra effectivement, je pense, de suspendre la séance à dix-huit heures trente.

La parole est à M. le ministre d'Etat. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat, ministre de la ville. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi de solidarité financière dont nous allons débattre et que je présente avec M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur, après que l'Assemblée nationale l'eut adopté en première lecture, est le second volet d'un ensemble législatif consacré à la ville.

La première partie de cet ensemble législatif est constituée par la loi du 31 mai 1990, qui a créé le droit au logement en faveur, notamment, des plus démunis de nos concitoyens.

Ces deux textes législatifs trouveront leur prolongement dans la loi d'orientation sur la ville que je viendrai défendre devant vous avec le ministre de l'équipement, M. Louis Besson, dans le courant de cette session de printemps.

La société française a subi, au cours des quarante dernières années, une urbanisation tardive et brutale. Soixante-quinze pour cent des Français vivent aujourd'hui en milieu urbain, contre 53 p. 100 au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, en 1946.

Conduite souvent dans la précipitation, pour des raisons de nécessité, sous la contrainte de la reconstruction, puis sous la pression du développement économique, cette urbani-

sation massive a rompu les équilibres traditionnels qui caractérisaient auparavant la ville, espace de diversité sociale, foyer d'activités et lieu de résidence tout à la fois. Des cités-dortoirs ou des grands ensembles sont sortis de terre pour accueillir les nouveaux arrivants, sans que suivent toujours, j'allais même dire rarement, les équipements et les services nécessaires.

D'un quartier à l'autre ou d'une commune à l'autre, dans nos grandes agglomérations, se sont fait jour des phénomènes de ségrégation sociale mais aussi de cloisonnement croissant entre activités et habitat, les catégories populaires se voyant rejetées à la périphérie ou sur les marges des centres anciens et des communes résidentielles, sous l'effet de mécanismes de rénovation, voire de simple spéculation foncière.

Dix années de crise et de mutations économiques sont venues ajouter leurs conséquences, notamment sous l'angle du chômage, à ces effets d'une modernisation trop rapide et insuffisamment maîtrisée.

Des quartiers entiers de nos communes et de nos agglomérations concentrent ainsi bon nombre de difficultés et bon nombre de facteurs d'exclusion : manque d'activités et d'entreprises, fort taux de chômage, notamment chez les jeunes, pénurie d'équipements, présence insuffisante des services publics de proximité, absence de moyens en matière de transports collectifs.

Face à cette situation, la prise de conscience ne date pas d'hier.

Depuis des années, des maires, des élus, des fonctionnaires, des associations, des militants se sont engagés dans un combat contre les conséquences négatives de cette urbanisation hâtive et ratée. Il y a près de dix ans, sur l'initiative de pionniers comme Hubert Dubedout et Gilbert Bonnemaïson, le gouvernement de Pierre Mauroy créait les premiers outils de la politique de développement social urbain, fondée sur le partenariat entre les collectivités locales et l'Etat.

Successivement, MM. Rodolphe Pesce, François Geindre, André Diligent, Yves Dauge et Roland Castro, avec « Banlieues 89 », ont participé à l'animation de cette politique dont le Président de la République soulignait, dès l'origine, qu'elle serait de longue haleine, en affirmant - c'était, je crois, en février 1984 : « Concevoir, construire, aménager la ville autrement sera l'œuvre de plusieurs générations. » Comment imaginer, en effet, que l'on puisse corriger en quelques années trente ans d'impréparation ou de lacunes ?

Pour être tout à fait précis, je dois également évoquer, au titre des prises de conscience, l'initiative lancée dès 1977 par M. Jacques Barrot, alors secrétaire d'Etat au logement auprès de M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement, avec la procédure « Habitat et vie sociale », première tentative de prise en compte des conséquences d'un malaise urbain d'ores et déjà perceptible.

Cette œuvre de longue haleine doit également être une action collective : sa réussite suppose la mise en jeu de toutes les énergies et de toutes les responsabilités, et la coopération de tous ceux qu'elle concerne.

Cette coopération est essentielle, et elle se joue sur le terrain : nous savons bien que c'est sur celui-ci, au plus près des réalités, que doivent être apportées des solutions concrètes aux difficultés que rencontrent les habitants de nos villes et de nos quartiers.

L'Etat n'a pas à se substituer aux responsables locaux, alors que la décentralisation est désormais entrée dans les textes et dans les mœurs. Son rôle, aujourd'hui, ne peut être que d'une nature différente.

Il est, d'abord, de veiller à ce que les politiques nationales qu'il conduit se traduisent localement et produisent des effets positifs dans ces mêmes villes et quartiers.

L'Etat doit, ensuite, assurer, dans les grandes agglomérations, une plus grande présence, une meilleure proximité et une efficacité plus forte des services publics dont il a la charge ou la tutelle.

L'Etat doit encore assumer pleinement sa tâche de partenaire des responsables de terrain que sont les élus locaux, au travers d'une démarche contractuelle. Puis-je rappeler, à cet égard, que les crédits du fonds social urbain ont été multipliés par cinq depuis 1988, passant de 75 millions de francs à 400 millions cette année, l'ensemble des fonds publics affectés en 1991 à la politique de développement social urbain s'élevant à plus de 3 milliards de francs ?

Enfin, parce que l'Etat incarne la cohésion sociale, la solidarité nationale et l'intérêt général, son rôle est de fixer, quand la nécessité s'en fait sentir, des règles du jeu permettant de résorber les inégalités existantes entre les collectivités territoriales et leurs populations.

Tel était le sens de la loi du 31 mai 1990, dont la mise en œuvre doit se poursuivre sans relâche, département par département, pour assurer l'exercice du droit au logement, notamment pour les plus démunis.

Tel sera l'objet du projet de loi d'orientation pour la ville, destiné à lutter contre les formes de ségrégation sociale par l'habitat et à garantir la diversité des fonctions sociales, des populations et des genres de vie qui caractérise toute société urbaine digne de ce nom.

Mais le « droit à la ville » suppose également l'égalité des conditions d'accès de chacun aux services nécessaires à la vie collective, tant dans l'exercice d'une activité que dans le temps consacré aux loisirs.

Il implique l'existence des infrastructures nécessaires au développement économique, mais aussi la présence de services sociaux ou de proximité indispensables à la vie quotidienne, en particulier pour les catégories de population envers lesquelles le devoir de solidarité est le plus grand.

La mise en œuvre d'une telle politique relève également de la mission des collectivités locales et, en premier lieu, des communes.

Or nul ne peut prétendre ignorer les profondes inégalités qui existent entre celles-ci, l'insuffisance de ressources mettant de nombreuses communes urbaines dans l'impossibilité de remplir pleinement leur mission. Telle est la raison d'être du projet de loi de solidarité financière dont nous débattons aujourd'hui.

Cette situation de disparité entre communes résulte de deux facteurs, et d'abord de l'inégalité de la richesse fiscale.

En effet, un processus cumulatif éminemment favorable permet à certaines communes de voir leurs ressources fiscales augmenter alors que les charges liées à l'accueil de leurs habitants sont globalement stabilisées. Ces communes peuvent donc limiter leur pression fiscale, voire la réduire, ce qui les rend encore plus attrayantes pour les entreprises, en termes de localisation d'activités.

Dans le même temps, d'autres communes, souvent dans la même agglomération, voient s'accumuler les dépenses nécessaires à l'accueil d'une population souvent modeste alors même que leurs ressources stagnent, quand elles ne diminuent pas. Dès lors, l'augmentation de l'effort fiscal qu'elles demandent à leurs habitants devient inévitable, ce qui ne peut qu'accentuer encore les déséquilibres, creuser les inégalités et renforcer, d'une certaine manière, la tendance à la ségrégation sociale. Ce phénomène est particulièrement sensible en Ile-de-France, comme dans les principales agglomérations françaises.

Encore faut-il ajouter que de telles évolutions peuvent être accélérées ou accentuées par des dispositions favorisant la localisation de bureaux, par certains refus de construction de logements sociaux, voire par l'encouragement ou l'inertie à l'égard de certaines formes de spéculation foncière.

Le second de ces facteurs de disparité entre communes réside dans les limites actuelles du caractère redistributif des concours de l'Etat.

En raison de l'importance prise par la part garantie à l'intérieur de la D.G.F., on constate aujourd'hui des disparités criantes.

Paris a fiscalement trois fois plus de moyens que Rennes. Pourtant l'Etat verse à Paris une dotation globale de fonctionnement par habitant supérieure de 23 p. 100 à celle qu'il verse à Rennes. (*Murmures sur les travées du R.P.R.*)

Dès lors, pour faire face à ses charges, le maire de Rennes doit demander à ses administrés un effort fiscal supérieur à la moyenne nationale, alors qu'à Paris le taux des impôts locaux est inférieur de 40 p. 100 à cette dernière.

Pour ne donner qu'un seul autre exemple, et sans même citer de cas extrême, Caen, dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur de plus de 40 p. 100 à celui de Cannes, reçoit une D.G.F. de 26 p. 100 plus faible que celle de Cannes.

M. Gérard Delfau. C'est vrai !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Nul ne peut, je le crois, contester cette réalité. Chacun doit admettre la pertinence du constat dressé devant l'Assemblée nationale, le 18 décembre dernier, par M. le Premier ministre :

« La solidarité entre les villes n'existe pas aujourd'hui. Qu'il s'agisse du logement, de la fiscalité locale ou de l'environnement social, aujourd'hui les communes qui accueillent les populations les plus défavorisées sont en même temps souvent les plus pauvres sur le plan des ressources fiscales et les plus démunies en services publics ou en équipements de proximité. Pour lutter contre la ségrégation sociale, il faut construire et organiser cette solidarité. »

Tel est l'objectif de la réforme mise en chantier par le Gouvernement au cours de ces trois derniers mois, dans la perspective tracée à Bron, dès le 4 décembre 1990, par M. le Président de la République.

Ce texte vise deux objectifs.

Il s'agit, d'abord, d'accélérer le processus redistributif de la D.G.F. introduit par la réforme de 1985 en réduisant, pour les communes les plus riches, la part garantie de la D.G.F. Ainsi pourra être mis en place un concours particulier au profit des communes dont le potentiel fiscal est faible mais qui réalisent un effort important pour accueillir les catégories sociales les plus modestes.

Il s'agit, ensuite, de créer un mécanisme assurant dans la région d'Ile-de-France une péréquation fiscale entre les communes.

L'Ile-de-France présente, en effet, trois grandes caractéristiques qui justifient un dispositif particulier de solidarité intercommunale.

La première caractéristique est une plus grande richesse fiscale, très sensiblement supérieure à la moyenne nationale, que ne permet pas d'apprécier correctement un mécanisme qui serait défini uniquement au plan national. Alors que le potentiel fiscal moyen par habitant est de 2 400 francs au plan national, il est de 3 210 francs en Ile-de-France.

La deuxième caractéristique est une très forte disparité entre les communes, traduisant, plus encore qu'ailleurs, l'existence de villes-centres reportant à leur périphérie, sur d'autres communes, les charges qu'impose l'accueil des populations à revenu moyen, modeste ou faible.

Enfin, la troisième caractéristique de l'Ile-de-France est une absence quasi-totale - hors villes nouvelles - d'instances globales de coopération intercommunale permettant une répartition plus équilibrée des charges dans le cadre de la situation que je viens de décrire. La difficulté, réelle, d'organiser à l'échelle de l'agglomération parisienne, qui compte près de 400 communes, des dispositifs comme ceux que l'on retrouve dans certaines communautés urbaines de province explique sans doute cette situation, sans pouvoir en justifier toutes les conséquences.

Dans le débat public, certains ont objecté l'existence, en Ile-de-France, du mécanisme de solidarité intercommunale relatif à la prise en charge du déficit des transports parisiens ; certes, celui-ci existe et c'est un élément de solidarité.

Dois-je rappeler, à ce propos, que la véritable péréquation est celle qui voit le contribuable national - cas unique en France - prendre en charge 70 p. 100 du déficit de l'organisme des transports de la région la plus riche de France ?

M. Gérard Delfau. Très juste !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Il est par ailleurs évident que la question des transports collectifs, pour importante qu'elle soit, ne résume pas l'ensemble des problèmes d'aménagement et de développement social des communes de la région.

Voilà en tout cas qui justifie pleinement la détermination du Gouvernement à proposer des mesures de solidarité intercommunale spécifiques à l'Ile-de-France, venant s'ajouter aux dispositions globales prévues dans ce texte pour l'ensemble du territoire national.

La réforme que nous vous proposons - je parle ici sur le plan général - est d'une urgente nécessité. Elle répond à la volonté de donner plus de moyens aux collectivités dont les difficultés sont les plus grandes, et les ressources les plus limitées. Son urgence provient de la dégradation de la situation financière de certaines collectivités pénalisées par les efforts qu'elles ont accomplis pour faire face à leurs pro-

blèmes sociaux ou de restructuration urbaine. En faveur de ces communes, la solidarité s'impose comme un devoir national.

Mme Hélène Luc. Et l'Etat, que va-t-il faire ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. A Bron, en décembre dernier, le Président de la République affirmait : « Il faudra bien retirer quelque chose à ceux qui ont beaucoup pour donner davantage à ceux qui n'ont rien, ... »

M. René Rognault. Très juste !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. « ... sans quoi les communes les plus pauvres ne s'en tireront pas. Elles ne peuvent pas s'en tirer par le moyen de subventions puisqu'elles doivent elles-mêmes apporter leur part à l'effort commun. Elles n'ont même pas de quoi apporter ce qu'il convient pour recevoir des subventions. Il faut donc agir maintenant d'une façon catégorique et courageuse. »

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Deux impératifs ont donc présidé à l'élaboration de cette réforme : la rapidité de sa mise en œuvre et la rigueur des critères de redistribution. Il est à remarquer que la carte des éventuels bénéficiaires de cette redistribution recoupe en grande partie la géographie de la politique du développement social urbain.

Ainsi, sur les 241 communes de plus de 10 000 habitants faisant l'objet d'une procédure de développement social des quartiers, 148, soit plus de 60 p. 100 d'entre elles, seront bénéficiaires de cette réforme. Dix seulement, dont Paris, seront contributrices en raison du niveau élevé de leurs ressources, tandis que 83 communes verront leur situation inchangée, leur position étant équilibrée.

Ce texte comprend donc deux volets.

Il a d'abord pour objet d'agir sur la dotation globale de fonctionnement. C'est, et de loin, la première dotation financière que l'Etat verse aux collectivités locales. Elle repose sur des règles fortes et simples, auxquelles le Gouvernement tient : la libre utilisation, la redistribution entre les collectivités.

Le projet doit-il être compris comme une réforme de la dotation globale de fonctionnement ? Non. M. Philippe Marchand et moi-même, nous parlons plutôt d'ajustements.

Ajustements tout d'abord parce que la redistribution proposée porte sur 1 milliard de francs, en régime de croisière, soit 1,5 p. 100 environ de la dotation globale de fonctionnement versée aux communes en 1991 : ce n'est pas un bouleversement des attributions que suggère le Gouvernement, vous en conviendrez.

Ajustements également parce que, si la réforme de la dotation globale de fonctionnement s'est faite en 1985, c'est seulement cette année qu'elle produit pleinement ses effets : il ne paraît pas raisonnable de revoir toute la dotation globale de fonctionnement dès la fin de la période transitoire. Laissons la loi s'appliquer, et ne réformons, dans ce domaine, qu'avec prudence.

La dotation globale de fonctionnement, libre d'emploi, constitue le meilleur garant de l'autonomie communale. Mais les séquelles du passé se traduisent par des écarts d'une commune à l'autre, parfois considérables. Ainsi, à Paris, la dotation globale de fonctionnement s'élève à 1 790 francs par habitant, contre 1 714 francs à Nice, 1 492 francs à Marseille, 1 111 francs à Nanterre et 983 francs à Bron.

En l'état actuel des textes, vingt années seront nécessaires à Marseille pour que sa dotation globale de fonctionnement par habitant rejoigne celle de Nice. La raison en est un mécanisme protecteur à l'excès des situations acquises : la garantie de progression minimale.

M. René Rognault. Tout à fait !

M. Roger Romani. Cela ne veut rien dire !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. La volonté du Gouvernement est claire : il s'agit de répondre à l'objectif de la politique de la ville et d'accélérer l'entrée en vigueur de la réforme de 1985, en renforçant les éléments péréquateurs. Il ne s'agit en aucun cas de faire une nouvelle grande réforme de la dotation globale de fonctionnement.

Les ajustements sont de deux ordres. Ils portent, d'une part, sur le mécanisme de la garantie, afin de réduire les trop fortes attributions à ce titre, qui vont à l'encontre du principe essentiel de péréquation, et, d'autre part, sur la création d'un

concours particulier en faveur des communes urbaines supportant des charges particulièrement importantes sans disposer des moyens financiers correspondants.

Ces deux logiques ne doivent pas être confondues. Elles peuvent être mises en œuvre de façon indépendante.

La réduction de la garantie augmente de façon mathématique la masse mise en répartition, car le montant de la garantie est calculé avant toute répartition.

Le concours particulier est financé, comme tous les concours particuliers, sur la masse de la dotation globale de fonctionnement, mais sur une masse en augmentation.

Cette procédure permet de fixer dans la loi le montant du concours particulier sans pour autant avoir un ajustement exact entre le moins-perçu des communes contributrices et la dotation de solidarité urbaine.

A terme, le surplus demeurera dans le tronc commun de la dotation globale de fonctionnement au bénéfice de toutes les communes, y compris celles des zones rurales. Autrement dit, il renforcera le caractère péréquateur de la dotation globale de fonctionnement dans son ensemble.

Pourquoi créer un concours particulier ?

Il s'agit d'une technique déjà utilisée et rodée : citons les concours touristiques et la dotation « ville-centre d'agglomération ». Ce troisième concours répond à la même logique.

Il permet, en outre, une meilleure identification des bénéficiaires et une plus forte concentration des dotations au sein de la dotation globale de fonctionnement, il permet aussi de ne pas bouleverser l'architecture générale de cette dernière.

Ce projet de loi a également pour objet d'agir en région d'Ile-de-France.

Je ne reviendrai pas sur la nécessité de mettre en place un dispositif particulier, au regard de la spécificité de la région d'Ile-de-France ; je répondrai simplement à deux interrogations : pourquoi proposer l'utilisation de la fiscalité locale afin d'établir une péréquation ? Pourquoi proposer un concours spécifique ?

Pourquoi utiliser la fiscalité locale ?

Elle est particulièrement inégale en Ile-de-France entre les zones peuplées et sans industries, souvent appelées « banlieues dortoirs », et les zones où les activités génératrices de taxe professionnelle sont nombreuses.

Par ailleurs, les différences de potentiel fiscal sont considérables entre les communes ayant de fortes ressources fiscales, attractives avec leurs faibles taux d'imposition, et des communes où les entreprises ne s'installent plus, fuyant une pression fiscale trop importante du fait de la faiblesse du potentiel fiscal. Ces communes se trouvent dans un véritable cercle vicieux.

Pourquoi créer un concours spécifique ?

Le fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France consistera en la mise en commun d'une fraction des ressources fiscales des communes les plus aisées au profit des communes défavorisées : la redistribution porte sur 2 p. 100 du produit fiscal de toutes les communes d'Ile-de-France, soit environ 500 millions de francs sur 25 milliards de francs, en régime de croisière.

Le fonds est une mécanique simple de redistribution.

Il répond à la même logique d'identification des bénéficiaires que le concours particulier de la dotation globale de fonctionnement et permet de dégager des ressources significatives.

Enfin, le Gouvernement propose d'associer largement les élus locaux aux dispositifs envisagés.

En premier lieu, l'Etat ne reprend pas de l'argent appartenant ou revenant aux collectivités locales. Les fonds sont distribués en intégralité à des communes sélectionnées sur la base de critères objectifs, selon des modalités tout aussi objectives et dont nous débattons.

En second lieu, la gestion des deux mécanismes est assurée en étroite concertation avec les élus.

Le comité des finances locales fournit depuis plus de dix ans un exemple de concertation particulièrement réussie entre l'Etat et les collectivités locales. Le Gouvernement s'en félicite et s'en est inspiré dans son projet.

Il propose que le comité des finances locales dispose à partir de 1994, première année d'application pleine de la dotation de solidarité urbaine, des mêmes compétences que celles qui sont détenues aujourd'hui pour les concours particuliers existants : il fixera chaque année le taux de progression de la dotation.

La répartition des crédits du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France sera soumise à l'avis d'un comité composé de députés et de sénateurs de la région, désignés par les assemblées parlementaires, d'élus de la région, des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que de représentants des administrations de l'Etat.

Ce comité fixera la part relative des critères déterminant le calcul des attributions pour chaque commune, et constituera - j'en suis convaincu - une force de proposition et d'adaptation.

Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, au cours des débats qui ont précédé la séance de ce jour, je n'ai entendu personne contester la nécessité de contribuer à l'amélioration du service offert à la population des quartiers les moins favorisés.

Je n'ai pas entendu davantage réfuter le constat d'une aggravation des disparités entre communes, qui crée un risque grave de fracture entre nos villes et au cœur même de nos agglomérations, ni contester le fait qu'un milliard de francs en 1993 soient redistribués en faveur des communes disposant de faibles ressources.

Il me faut, d'ailleurs, préciser sur ce point que la contrepartie du caractère limité de cette redistribution se situe dans notre volonté d'éviter le saupoudrage des crédits, ce qui justifie le choix du seuil de 10 000 habitants, auquel le Gouvernement est très attaché.

Les débats qui ont précédé celui qui nous rassemble aujourd'hui ont également permis de faire justice de certains types d'arguments dont l'emploi eût fait sombrer la discussion dans la caricature.

Certains avaient présenté les villes contributrices participant à la solidarité financière comme des communes « bien gérées », injustement taxées au profit de villes mal administrées. C'était une assimilation aussi choquante qu'inexacte, puisque la redistribution que nous proposons est fondée sur des critères objectifs qui résultent, soit de la situation des agents économiques présents sur la commune, soit du nombre de logements sociaux - H.L.M. ou « logements sociaux de fait » - c'est-à-dire des efforts réalisés pour accueillir une population de condition modeste.

Je pense qu'une écrasante majorité de Français partage ma conviction qu'il n'est pas plus difficile de gérer des villes disposant de centres d'affaires et de quartiers résidentiels que de prendre en charge l'évolution des grands ensembles de logements sociaux, privés ou éloignés de tout équipement collectif digne de ce nom et confrontés au chômage.

Le débat en première lecture qui a eu lieu à l'Assemblée nationale, débat dont je dois, d'ailleurs, souligner la qualité, a également permis d'améliorer le texte initialement présenté par le Gouvernement, et cela dans trois directions.

La première direction est une plus juste appréciation des communes contributrices : le texte limite, par le plafonnement, la prise en compte de l'effort fiscal comme critère fondant le choix des communes contributrices. Ainsi, les communes ayant un potentiel fiscal élevé et un taux d'effort fiscal élevé ne seraient-elles plus mécaniquement exonérées de leur contribution.

Le Gouvernement avait initialement retenu comme l'un des critères le potentiel fiscal, mesure de la richesse fiscale, pondéré par l'effort fiscal des communes. Il est vrai que la prise en compte de l'effort fiscal sous cette forme pouvait conduire à exclure certaines villes à fort taux de fiscalité, d'où l'idée retenue d'un plafonnement de la prise en compte de l'effort fiscal que je viens d'évoquer.

La deuxième direction est une plus juste appréciation de la notion de logement social : le texte complète la définition actuelle des foyers de jeunes travailleurs, d'une part par la prise en compte systématique des foyers de travailleurs immigrés, des résidences universitaires et des résidences pour personnes âgées à vocation sociale, d'autre part par l'examen de la possibilité de compléter le critère actuel du logement social par le critère de bénéficiaire de l'allocation de logement, pour mieux tenir compte du parc social de fait.

Le critère des aides à la personne, en effet, nous a paru pouvoir compléter de façon très pertinente la définition actuelle du logement social. Il offre l'intérêt majeur d'introduire un lien avec le niveau de revenu. La variation du nombre de bénéficiaires est fortement corrélée aux variations de revenu. De plus, il exclut de facto la fraction du parc H.L.M. occupée par les ménages disposant d'un revenu supérieur au revenu plafond. Enfin, le champ couvert dépasse largement celui qui est retenu actuellement par le calcul de la D.G.F., à savoir, la prise en compte du locatif privé et de la totalité des accédants.

Mais il est clair que les conditions de mise en œuvre de ce critère complémentaire, et très positif, supposent, au préalable, que soient effectués des travaux de simulation indispensables à toute mesure touchant les ressources des collectivités locales. C'est ce qui est en cours d'examen et ce n'est pas un ajustement simple.

La troisième direction est une prise en compte, qui ne peut être que partielle compte tenu de la nature même de ce débat, de la problématique soulevée par les départements les plus défavorisés.

J'ai eu l'occasion de le dire : il serait stérile, à mes yeux, d'opposer la préoccupation de la rénovation urbaine et celle de l'aménagement de l'espace rural. L'une et l'autre sont complémentaires.

La désertification des campagnes, outre les problèmes qu'elle pose à l'économie rurale et à l'environnement de la plus large part du territoire national, ne ferait qu'aggraver les difficultés des villes en alimentant un engrenage bien connu, celui d'une urbanisation trop massive et difficile à maîtriser.

Notons, au passage, que les approches d'un certain nombre de problèmes présentent bien des similitudes, comme l'insuffisante présence de services publics de proximité, situation connue à la fois en milieu rural et dans les quartiers défavorisés.

Les problèmes spécifiques et bien réels que pose la fiscalité locale dans le domaine de l'aménagement rural doivent être étudiés à l'occasion d'un prochain comité interministériel d'aménagement du territoire et sont, pour partie, examinés dans le projet de loi relatif à l'organisation territoriale de la République, qui mobilise à l'heure actuelle le ministre de l'intérieur à l'Assemblée nationale. Toutefois, le Gouvernement a accepté, sans attendre, d'introduire une disposition favorable aux départements ruraux les plus défavorisés, de façon à marquer sa volonté de prendre en compte cette préoccupation légitime.

Le débat à l'Assemblée nationale en première lecture a ainsi permis d'améliorer le texte initial du Gouvernement, comme j'en avais formulé le souhait au nom de celui-ci. Ce débat a également montré qu'au-delà des divergences politiques parfaitement légitimes en démocratie, au-delà des appréciations portées par les uns ou par les autres sur telle ou telle modalité technique, une grande majorité de députés reconnaissent la légitimité et la validité d'une démarche visant à instituer une solidarité directe et active entre les collectivités locales, entre les villes, au service de population connaissant de graves difficultés.

Face à un enjeu, il est vrai capital, puisqu'il s'agit de tisser de nouveaux liens d'entraide entre ces communes urbaines où vit désormais une majorité de Français, la démonstration a été ainsi faite que le débat politique, si souvent dénigré, pouvait poser des questions bien réelles et leur apporter de véritables réponses, même si l'on est bien conscient que cette loi ne règlera pas tous les problèmes.

Comme moi, vous avez pu, monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, remarquer que plusieurs orateurs, au cours du débat à l'Assemblée nationale, ont fait référence à l'intérêt qu'ils portaient par avance à l'examen de ce texte par la Haute Assemblée. Je partage totalement cet état d'esprit et souhaite que nos débats puissent se conclure positivement. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Paul Girod, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, étrange débat - et sur un texte qui l'est à peine moins - que celui qui ouvre notre session ordinaire de prin-

temps, étrange et à vrai dire un peu scandaleux (*Oh ! sur les travées socialistes.*) en raison du jugement manichéen qui est porté à l'avance sur tous ceux qui sont soupçonnés de n'avoir aucun sens de la solidarité, au seul motif que le résumé : « Faites payer les riches pour les pauvres » leur semble en l'occurrence sommaire et, à tout prendre, inadapté au problème posé. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de l'union centriste et du R.D.E. - Nouvelles protestations sur les travées socialistes.*)

M. René Régnauld. C'est vrai que cela vous dérange !

M. Paul Girod, rapporteur. Si le Sénat n'avait pas au plus haut point le sens des solidarités vraies,...

M. Gérard Delfau. On le voit !

M. Paul Girod, rapporteur. il n'accepterait même pas de débattre de ce texte - veuillez m'excuser de le dire, monsieur le ministre d'Etat - mal conçu, mal rédigé, inquiétant par bien des aspects et transmis à la Haute Assemblée dans des conditions qui sont un défi aux principes mêmes du système bicaméral ! (*Applaudissements sur les mêmes travées.*)

M. René Régnauld. Et puis quoi encore ?

M. Paul Girod, rapporteur. Etrange et douloureux débat par ses origines !

En effet, notre pays semble, depuis une décennie, être touché par un « mal des banlieues », que les Etats-Unis ont connu dans les années soixante et soixante-dix, lesquelles avaient été marquées, chez eux, par de dramatiques événements. Aujourd'hui, ce mal nous aurait gagnés, avec des manifestations semblables de violence et de désordre. Celles-ci sont trop graves et trop insaisissables pour qu'on se contente de les caractériser comme un racisme inversé qui lancerait des quartiers entiers, habités par des populations arrivées plus ou moins récemment, à l'assaut des symboles de la civilisation qui est la nôtre et les pousserait à détruire ces symboles comme dans un sacrifice expiatoire ou vengeur. Qui pourrait croire, d'ailleurs, à cette explication caricaturale alors que les dernières semaines ont montré la sagesse empreinte de volonté d'intégration manifestée par ces mêmes populations ?

Mais, de Villeurbanne aux Minguettes, de Vaulx-en-Velin au printemps brûlant que connaît le nord de Paris, de Villeneuve-d'Asq à Saint-Denis-de-la-Réunion, le même enchaînement se produit depuis dix ans qui, à partir d'un incident parfois tragique, voit une ville sombrer dans les affrontements aveugles, les pillages et les incendies inconsistants ou trop bien organisés. Cette constance dans l'illlogisme et dans l'incohérence nous pose à tous de graves questions.

Etrange débat, et plein de contradictions, par l'approche qui a été faite de ce phénomène. Le mal de la jeunesse de nos grandes métropoles vient - tout un chacun l'admet - d'un profond désarroi, voire d'une grande désespérance.

Cela est dû à la crainte d'un chômage des endémique en France que dans le reste de l'Europe des Douze, crainte aggravée par la conscience diffuse que l'inexistence de formation concentre le danger précisément sur cette jeunesse-là.

Cela tient aussi à la constatation que, malgré toute l'attirance qu'exerce la France, terre d'accueil à l'accès plus facile que bien d'autres vue de l'extérieur, notre pays n'a pas - ou n'a plus - la capacité d'offrir un modèle cohérent et soudé de société. Cela génère dans la mentalité de ceux qu'il accueille sur son sol plus d'interrogations sans réponse que de certitudes. (*M. Jean Chérioux applaudit.*)

L'ennui, né également de la médiocre qualité urbanistique de nos villes-dortoirs et du caractère inhumain de nos grandes métropoles...

M. René Régnauld. A qui la faute ?

M. Paul Girod, rapporteur. ... fait son œuvre dans des esprits quelquefois un peu frustrés.

Le côté paradoxal de ces constatations de simple bon sens est qu'il s'agit, en totalité, des suites de l'échec de politiques que l'Etat seul - ou à peu près - tient entre ses mains. Or l'architecture et les intentions avouées du projet de loi dont nous allons discuter tendent ouvertement à en faire porter le

poids, et par conséquent les responsabilités, sur les communes. (*Applaudissements sur certaines travées du R.D.E., et de l'Union centriste, ainsi que sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Josselin de Rohan. Très bien !

M. Paul Girod, rapporteur. Je passe sur la sécurité, encore que les événements survenus hier soir et cette nuit puissent nous conduire à nous interroger sur votre volonté, monsieur le ministre d'Etat, d'y faire face ! (*Applaudissements sur les mêmes travées. - Protestations sur les travées socialistes.*)

Parlons de la politique de l'immigration : en quoi les collectivités locales en sont-elles responsables, si ce n'est qu'elles se voient demander des certificats d'hébergement dont on connaît le caractère plus que discutable ?

Quant à la politique de l'emploi, il faut bien dire que si les textes de décentralisation ont donné aux régions des compétences, plus d'accompagnement que d'initiative d'ailleurs, en la matière, qu'elles exercent avec l'appui des départements et des communes, la responsabilité de la gestion globale de l'économie n'en est pas moins restée une responsabilité majeure de l'Etat. Or l'emploi, contrairement à beaucoup trop de réponses politiciennes est le meilleur résultat d'une politique aboutissant à une économie forte. Sommes-nous, mes chers collègues, dans une perspective de ce genre ?

Parlons aussi de la politique de formation - c'est probablement l'un des points les plus importants concernant nos banlieues - plus particulièrement de la formation professionnelle : qui ne constate que c'est le plus grand et le plus grave échec de la décennie, que les contraintes actuelles font diminuer le nombre des postes d'enseignants dans les zones d'éducation prioritaires, celles-là même où se forment les prémices des difficultés que nous déplorons tous ?

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Très bien !

M. Paul Girod, rapporteur. Qui ne constate que le slogan de 80 p. 100 d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat sert en réalité, et beaucoup trop, de prétexte à éluder la mise en œuvre d'une véritable préparation à la vie professionnelle que les illusions et les impératifs plus idéologiques que jamais empêchent de concevoir avec les entreprises, au contraire d'une Allemagne, qui a trouvé là l'un des plus remarquables ressorts de son expansion économique et de sa cohésion sociale ?

M. René Régnault. Ah ?

M. Paul Girod, rapporteur. Quant à la politique de l'urbanisme, il n'y a qu'à observer le caractère centralisateur - ceux qui vivent en région parisienne savent bien qu'il sera étouffant - du Livre blanc de la région parisienne pour savoir que nous allons tout droit, si par malheur vous étiez suivi, vers une exacerbation de la concentration invivable, qui est l'une des origines des difficultés de l'heure présente...

M. Charles Pasqua. Eh oui !

M. Paul Girod, rapporteur. ... sans parler de la désarticulation des zones rurales, qui ont, elles aussi, droit à l'attention de la nation. (*Applaudissements sur certaines travées du R.D.E., sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. René Régnault. Nous comptons beaucoup sur les Parisiens.

M. Emmanuel Hamel. Nous, nous pensons à la France et aux Français, et vous les divisez.

M. Paul Girod, rapporteur. Débat étrange par l'ensemble des contradictions de logiques et les confusions mentales qui forment la trame des dispositions proposées.

Passage sans explication - monsieur le ministre, nous aurons certainement un fort débat sur ce point - d'une logique de quartiers en difficulté à celle d'un appui financier, sans affectation d'emploi, à des communes qui n'ont quelquefois que des rapports incertains ou équivoques avec lesdits quartiers.

Passage d'une logique de décentralisation affichée, proclamée en permanence, à une intrusion directe dans ce qui fait l'essentiel de la libre administration des collectivités locales, leur autonomie fiscale et, partant, la responsabilité exclusive des élus face à leurs électeurs sur ce point.

M. Franz Dubocq. Très bien !

M. Paul Girod, rapporteur. Confusion mentale en ce qui concerne les « repères » utilisés tout au long du texte pour caractériser les villes dites pauvres ou riches.

Seraient pauvres les villes qui ont un faible potentiel fiscal - soit ! - mais aussi des problèmes sociaux caractérisés par leur seule proportion de logements sociaux caricaturalement définis dans le texte d'exécution immédiate - monsieur le ministre d'Etat, vous nous avez dit tout à l'heure que quelques simulations auraient lieu pour essayer d'introduire d'autres logements sociaux dans la définition, mais ce n'est que pour plus tard - et sans qu'intervienne un autre paramètre susceptible de cerner davantage les vraies difficultés connues par la population de la commune considérée.

Seraient riches les villes à caractéristiques inverses sans que soit mieux discernée l'existence ou la non-existence en leur sein de ces fameux - trop fameux - quartiers à risque, ou sans qu'intervienne quelque analyse que ce soit des contraintes qui accompagnent leur supposée richesse excessive. Tous les maires qui ont eu à accepter certaines implantations industrielles génératrices d'autant de nuisances et d'investissements publics préalables que de richesses fiscales ultérieures savent de quoi il retourne.

Lorsque s'ajoute à cette série d'équivoques la constatation que la bonne gestion aboutit à la taxation de certaines communes, nous arrivons au bout de la confusion mentale. (*Applaudissements sur certaines travées du R.D.E., sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Claude Estier. Caricature !

M. Paul Girod, rapporteur. Vous venez, monsieur le ministre, de faire preuve d'une belle autosatisfaction sur les affectations des fonds d'Etat aux politiques sociales urbaines.

D'où vient alors cet étrange - encore ! - manque de confiance dans ses politiques dont fait preuve l'Etat en la circonstance et qui ont pourtant précisément pour objet de traiter les mêmes désarrois ?

Désarroi de la misère : nous n'en sommes qu'à la seconde année de l'application du revenu minimum d'insertion, qui devait déboucher sur une moindre désespérance et une insertion accrue. Le premier objectif - bien que le coût connaisse une inflation telle qu'il met à mal les finances de l'Etat - est-il d'ores et déjà considéré comme hors d'atteinte, sauf intervention des communes dans les quartiers, au moment où les dispositifs de l'insertion prouvent surtout leur efficacité à geler des ressources importantes des départements auxquelles on ne sait guère donner une affectation ?

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Très bien !

M. Paul Girod, rapporteur. Désarroi du logement : l'encre de la loi Besson n'est pas encore sèche ; son application - dont il faut espérer qu'elle ne créera pas plus de désordre dans l'action que bien des départements avaient déjà engagée que le R.M.I. n'en a mis dans les compléments locaux de revenus - n'est pas encore entamée et ne peut donc être jugée. Nous ne savons même pas s'il n'y aura pas contradiction entre ce que vous voulez lancer et ce qui l'est déjà.

Désarroi des quartiers sans âme : les tant vantés « D.S.Q. » - les opérations de développement social des quartiers - issus des procédures du X^e Plan n'en sont qu'à leur démarrage après un choix contractuel. La fameuse politique contractuelle est totalement absente du texte dont nous débattons.

M. Charles Pasqua. Très bien !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Ce n'est que cela !

M. Paul Girod, rapporteur. Ce choix devait permettre la concentration des efforts de tous sur ces quartiers repérés d'un commun accord entre l'Etat et les régions. Où en est la prise en compte de cette notion ?

Constatons, en outre, à ce chapitre des manques de confiance en vous-même et dans les lois que vous avez fait voter, celui que vous semblez nourrir, et que vous nous avez laissé tout à l'heure entrevoir en filigrane, envers les mécanismes de péréquation introduits il n'y a pas plus de cinq ans au sein de la D.G.F. et qui, comme vous l'avez dit tout à l'heure, ne jouent à plein que pour l'année en cours.

Cette péréquation comportait déjà, et pour une part fort importante, ces fameux logements sociaux. Vous aviez dû convenir, comme dans la loi sur la révision des bases locales d'imposition, du caractère partiel, pour ne pas dire partial, de ce critère, comme de la difficulté de son estimation réelle.

Vous nous objecterez, vous l'avez fait d'ailleurs tout à l'heure, le jeu insuffisant à vos yeux de cette péréquation et l'influence exagérée de la garantie.

Monsieur le ministre d'Etat, qui a renforcé l'importance de cette garantie en privant la D.G.F. de six milliards de francs voilà deux ans et l'année dernière, bloquant ainsi tout le système d'évolution ? (*Très bien ! et applaudissements sur certaines travées du R.D.E., sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. Gérard Larcher. Bravo !

M. René Rognault. Qui a voté les 55 p. 100 ?

M. Paul Girod, rapporteur. Débat étrange, enfin, à cause de la précipitation de la mise en discussion du projet de loi et des curieuses innovations qu'il contient.

En ce qui concerne ces dernières, que penser d'un projet de loi par lequel l'Etat revient, sans état d'âme, sur la notification qu'il a lui-même faite à certaines communes du montant pour 1991 d'une D.G.F. qu'il considère, à tort, comme étant sa contribution à leur fonctionnement, alors qu'en vérité il ne s'agit que de l'exécution par lui des dispositions de répartition fixées par la loi d'une ressource qui, aujourd'hui comme à l'origine, est propre aux collectivités locales et perçue en leurs lieu et place par l'Etat ? (*Très bien ! sur les travées du R.P.R.*)

Faut-il en induire, outre le caractère choquant de ce reniement rétroactif d'un engagement, la mutation juridique de cette ressource qui serait alors entièrement entre les mains de l'Etat ?

En ce qui concerne la précipitation de la discussion parlementaire, qu'aucune nécessité technique n'impose depuis le renvoi à 1992 de la « Solidarité en Ile-de-France », qui, seule, exigeait, si elle avait été exécutoire dès 1991, des dispositions immédiates, pourquoi avoir amené l'Assemblée nationale à délibérer sur des bases ouvertement fausses, redressées dans de bien étranges conditions, qui faisaient, au fil des heures, de telle collectivité une ville riche qu'elle eut été pauvre, puis « neutre »...

M. Roger Romani. Des noms ! Des noms !

M. Philippe François. Conflans ? (*Sourires.*)

M. Paul Girod, rapporteur. ... et qui permettaient à telle autre, bien gouvernée, semble-t-il, d'échapper à la contribution : toutes évolutions qui perturbent la notion même de solidarité, qui est à la base du projet ?

M. Gérard Delfau. C'est indécent ! (*Exclamations sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Paul Girod, rapporteur. Que penser du refus opposé au Sénat, chambre de réflexion, qui a toujours étudié sereinement et au fond les textes dont il a été saisi, dont le rôle constitutionnel est précisément de représenter les collectivités locales, que ce projet tiraille en tous sens, et qui n'a même pas pu disposer de toutes les simulations découlant des ajouts à votre projet que vous avez acceptés à l'Assemblée nationale ? (*Très bien ! sur les mêmes travées.*)

Que penser, enfin, de ce qui s'apparente - excusez-moi, monsieur le ministre - d'une certaine manière à une tromperie et qui consiste en la diffusion, à l'appui du texte proposé, de simulations concernant les communes bénéficiaires, simulations précises au franc près, alors que ces sommes seront dans la réalité modulées par l'application de décrets en Conseil d'Etat, dont nous ne savons évidemment rien ?

Cette seule considération devrait d'ailleurs, à mon sens, faire réfléchir plus avant tous ceux qui sont tentés de déterminer leur vote à la seule vue de documents dont la crédibilité a ainsi un caractère relatif (*Très bien ! sur les mêmes travées.*)

M. Gérard Larcher. Il faut faire de la publicité comparative !

M. Paul Girod, rapporteur. Alors que tout un chacun en France - chaque sénateur en particulier - est cependant conscient qu'il ne peut être question de n'agir point sur les phénomènes dont nous avons parlé tout à l'heure et qui constituent une menace grave pour la solidité de notre corps social, nous allons, mes chers collègues, être amenés à délibérer à la va-vite d'un texte dont tout indique qu'il a été - vous l'avez dit tout à l'heure, monsieur le ministre d'Etat - très largement improvisé à la suite du discours de Bron...

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je n'ai pas dit cela !

M. Paul Girod, rapporteur. ... dans lequel le Président de la République a lancé comme un slogan l'idée de faire payer les communes riches au profit des communes pauvres, idée présentée comme étant la réponse aux graves événements de Vaulx-en-Velin.

M. Charles Pasqua. Cela manquait d'ailleurs d'originalité !

M. Paul Girod, rapporteur. Nous pouvons analyser ce texte en trois parties principales, étant entendu qu'il nous arrive notablement modifié par l'Assemblée nationale - à cet égard, il eût été normal que le Sénat pût réfléchir davantage - dont certains ajouts sont surprenants et parfois inquiétants.

Considérons qu'il y a lieu d'examiner séparément la création d'une dotation de solidarité urbaine, celle d'un fonds de solidarité financière en Ile-de-France, celle d'une solidarité interdépartementale et, enfin, un certain nombre de dispositions tendant à réécrire une partie de la D.G.F.

La dotation de solidarité urbaine serait alimentée, dans le cadre des concours particuliers et dans la limite minimale de 400 millions de francs la première année, de 700 millions de francs la deuxième et de 1 milliard de francs la troisième, par les communes de plus de 10 000 habitants ayant une part importante d'attribution de garantie de progression minimale considérée comme témoignant d'une rente de situation issue du passé, un potentiel fiscal divisé par l'effort fiscal supérieur à la moyenne nationale et une proportion de logements sociaux rapportés à la population inférieure à 11 p. 100.

En seraient bénéficiaires les villes de même importance - plus de 10 000 habitants - de caractéristiques fiscales inverses, à la différence près de la non-prise en compte de l'effort fiscal et ayant une proportion de logements sociaux, par rapport à la population, supérieure à 11 p. 100.

Seraient également éligibles à cette dotation les communes de population inférieure à 10 000 habitants, mais possédant plus de 1 100 logements sociaux sur leur territoire.

Dans l'état actuel de nos connaissances - je vous ai déjà dit combien elles étaient fragiles sur ce point - 112 communes contribueraient et 399 percevraient.

Première réflexion : les sommes en cause permettront-elles l'émergence d'une politique efficace envers les quartiers difficiles, à supposer que les communes bénéficiaires, que rien n'y oblige, y affectent en totalité ces nouvelles ressources ? Il est permis d'en douter. Les chiffres que vous avez donnés tout à l'heure, monsieur le ministre d'Etat, en matière d'action sociale urbaine en ce qui concerne les fonds d'Etat, montrent qu'il s'agira d'un apport modeste.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Mais significatif !

M. Paul Girod, rapporteur. Je ne reviendrai pas, mes chers collègues, sur le caractère sommaire, voire caricatural de la prise en compte des seuls logements sociaux comme indicateur de l'existence de problèmes dans une commune. Je me contenterai sur ce point de faire remarquer - c'est grave - qu'un quart des communes possédant un ou plusieurs quartiers justiciables de la politique des D.S.Q. sont écartées de l'éligibilité, certaines étant même taxées !

J'insisterai, en revanche, à nouveau sur deux caractéristiques du mode de perception de la ressource : elle sera perçue sur la garantie minimale d'évolution due à chaque commune au titre de la D.G.F. de l'année précédente.

Ce prélèvement, comme tout autre, se traduit par une amputation progressive et parfois très importante des ressources financières de la commune considérée.

Compte tenu de la lourdeur des évolutions en la matière dans des communes importantes engagées la plupart du temps dans d'ambitieux programmes à long terme, l'incidence de ce prélèvement sur les finances globales de l'année ne pourra pas ne pas retentir au moment du vote du budget primitif, ce qui incitera à augmenter la fiscalité locale...

M. René Regnault. Pour celles-là, oui !

M. Paul Girod, rapporteur. ... et l'incorporation de l'effort fiscal comme diviseur de l'indice de déclenchement, même limité à 1,20, a le même effet ! Une démonstration publique, de la nocivité de votre système a d'ailleurs été faite par le maire d'Annecy.

Je ne parlerai pas du caractère scandaleux de la remise en cause des dotations globales de fonctionnement déjà significatives à certaines communes. Les régularisations seraient insuffisantes et les versements seraient diminués d'une année sur l'autre non pas en francs constants, mais bel et bien en francs courants !

Un sénateur du R.P.R. Oui !

M. Paul Girod, rapporteur. Face à ce dispositif bâclé et afin d'améliorer ce texte en répondant à son souci d'accepter la solidarité tout en cernant mieux la nature, la commission des finances vous proposera un dispositif en deux temps, par la définition d'un indice de charges à caractère social des communes - il s'agit de déterminer à partir de quand une commune a besoin et au-delà de quoi elle peut contribuer - et son entrée en jeu dans la clarté avant l'été, et, corrélativement, par le refus d'une dotation globale de fonctionnement à évolution négative.

Très différent, quoique invoquant la même notion de nécessité de la solidarité, est le fonds dit de solidarité financière entre certaines communes d'Ile-de-France. Il s'agit, cette fois, non pas de la création d'un concours particulier au sein d'une dotation globale de fonctionnement, qui est la propriété collective des collectivités territoriales, mais bel et bien d'une captation au profit de ce fonds d'une partie de la subvention fiscale de certaines communes de cette région...

MM. Jean Chérioux et Marc Lauriol. Très juste !

M. Paul Girod, rapporteur. ... à savoir, en gros et avec des modulations de progressivité, celles dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 150 p. 100 du potentiel fiscal moyen des communes d'Ile-de-France et dans la limite de 5 p. 100 des dépenses réelles de fonctionnement de chaque commune.

Les sommes seraient ensuite réparties par l'Etat, après consultation d'un comité regroupant des représentants de l'Etat et des élus ; elles seraient réparties entre les communes d'Ile-de-France ayant des logements sociaux - encore ce critère contestable et fondé sur les mêmes proportions que pour la dotation de solidarité urbaine - et un potentiel fiscal par habitant inférieur à 80 p. 100 de la référence sus-énoncée.

Encore faut-il souligner que le comité n'est que consultatif et que les coefficients de pondération sont renvoyés, comme je l'ai dit tout à l'heure, à des décrets dont nous ne savons rien. C'est dire les incertitudes sur la destination finale des fonds collectés.

Sans l'indiquer expressément, ce dispositif cumulatoire, comme vous l'avez souligné tout à l'heure, vise un nombre réduit de communes et, en tout premier lieu, la Ville de Paris. Le budget de celle-ci serait ainsi amputé de 591 millions de francs sans que rien ne puisse garantir que les sommes ainsi prélevées à ses dépens comme aux dépens des autres communes d'Ile-de-France visées seraient réellement employées pour traiter les problèmes de quartiers en difficulté de la région parisienne.

Ce serait une première raison de s'interroger sur un tel prélèvement à l'intérieur du budget d'une commune, même limité à 5 p. 100 de ses dépenses de fonctionnement. L'Etat n'est-il d'ailleurs pas lui-même en train de faire la preuve de l'impossibilité de réaliser convenablement un tel exercice ?

M. Roger Romani. Oui !

M. Paul Girod, rapporteur. Il existe une seconde raison : si le caractère juridiquement contestable de l'intrusion de l'Etat à l'intérieur même de la gestion fiscale d'une commune, et la commission des lois, par la voix de son rapporteur, qualifiera certainement ce procédé dans quelques instants.

Ce sont ces deux raisons qui ont amené la commission des finances à rejeter en bloc le dispositif proposé et à souhaiter fermement qu'il ne soit jamais imposé.

Mais elle a entendu les prises de position des principaux élus de la région parisienne et de Paris et leur désir de contribuer à répondre à certains problèmes spécifiques de leur région.

Après concertation, elle vous proposera donc un autre dispositif, un dispositif juridiquement acceptable et d'un volume financier probablement supérieur, un dispositif débouchant sur une solidarité contractuelle entre collectivités et apportant toutes garanties quant à la bonne utilisation des fonds ainsi mobilisés. (*Très bien ! et applaudissements sur certaines travées du R.D.E., ainsi que sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I. - Murmures sur les travées socialistes.*)

Le texte du projet initial était muet sur les difficultés, pourtant souvent dramatiques, de la France profonde, de cette France à propos de laquelle il n'est pas indifférent de noter que sa désertification - hélas ! trop largement amorcée - n'est pas sans liaison avec les concentrations excessives en milieu urbain, qui sont à la source de nombre de nos difficultés actuelles. Mais un amendement d'origine parlementaire créant une nouvelle solidarité interdépartementale au bénéfice des vingt-cinq départements les plus pauvres de France a été adopté par l'Assemblée nationale.

Face au drame de l'espace rural, à ce drame si bien mis en évidence, à Bordeaux, au cours des Assises du monde rural tenues à l'initiative du Sénat et présidées par notre collègue M. François-Poncet, il s'agit d'une réponse que certains considèrent, en égard à son insuffisance, comme à la limite de l'indifférence, voire de l'insulte. Et le refus du Gouvernement de faire toute promesse ferme à ce sujet les a inquiétés, voire blessés.

A l'heure où la solidarité est réclamée pour les villes, à l'heure où le texte dont nous débattons propose des dispositifs critiquables et sommaires, nous ne pouvons que constater que cet échec dramatique dans la gestion de l'aménagement rural appelle des réponses allant bien au-delà de ce dispositif modeste et, de surcroît, contestable quand on observe certains des départements qu'il taxe !

Monsieur le ministre, la commission des finances vous laissera cependant assumer votre approbation de ce dispositif à l'Assemblée nationale.

En réalité, mes chers collègues, il faut probablement une remise en cause de bien d'autres facteurs de la solidarité nationale, une remise en cause allant très au-delà de ce qui est envisagé aujourd'hui.

M. René Regnault. Très probablement !

M. Paul Girod, rapporteur. Il est vraisemblable qu'un réexamen de la dotation globale de fonctionnement sera nécessaire. Mais, monsieur le ministre d'Etat, il ne s'agira pas de celui qu'a subrepticement introduit l'Assemblée nationale, lequel fait naître le trouble quant à la notion de population de référence. Il ne s'agira pas non plus de réintroduire au bénéfice de la dotation ville-centre une ou deux localités d'Ile-de-France, sûrement judicieusement choisies. (*Rires sur les travées du R.P.R. - Exclamations sur les travées socialistes.*)

Ou de réécrire, d'une manière plus contestable, une indexation de la D.G.F. globale assortie d'une modification de la distribution de la garantie propice à trop de manipulations. Le tout achève d'ailleurs de rendre incompréhensible une dotation globale de fonctionnement que vous avez encore compliquée par la dotation de solidarité urbaine.

Mais il ne s'agira pas non plus de la timide remise en cause des distorsions de la taxe professionnelle perçue ici pour des services qu'il faut rendre ailleurs, et que vous n'envisagez, dans un autre projet de loi dont la discussion commence devant le Parlement que pour récompenser les communes qui accepteraient d'abandonner une part de leur autonomie.

Non, mes chers collègues, il s'agit d'un effort d'une tout autre ampleur. Et l'Assemblée nationale l'a d'ailleurs bien compris, qui demande, pour la dotation globale de fonctionnement une série de simulations, traduisant ainsi son embarras.

La commission des finances vous proposera deux pistes de réflexion. Elle entend qu'elles soient explorées dans les plus brefs délais, faute de quoi elle serait amenée à demander au Sénat de prendre des initiatives, et ce probablement dans les prochains mois.

Il faut, monsieur le ministre d'Etat, que la décentralisation prenne enfin le visage qu'elle aurait dû avoir dès le début, construite comme elle a pu l'être sur le socle des lois financières de 1979 et 1980 instituant la D.G.F. et la liberté fiscale. (*Très bien ! sur les travées du R.P.R.*)

Elle ne doit plus être un moyen pour l'Etat de transférer à chaque instant, par exemple par certains de ses contrats de plan, la charge de ses décisions politiques sur les collectivités locales (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.D.E., de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*), ce qui est le meilleur moyen pour l'Etat de ne pas assurer le rôle d'échelon de la solidarité qui est le sien. (*Applaudissements sur les mêmes travées. - Murmures sur les travées socialistes.*)

A l'heure où, comme aujourd'hui, se présente l'occasion d'une réflexion sur les solidarités actives au bénéfice de nos concitoyens dont le langage populaire dirait - pardonnez-moi la familiarité du terme ! - qu'ils sont les plus « paumés » d'entre nous, il faut savoir, de Paris, inciter des politiques locales aux niveaux de péréquation que vous avez vous-même mis en place avec la loi de 1983, à savoir les départements et les régions. Il ne faut pas augmenter le désordre et l'irresponsabilité. Or c'est ce que votre texte, comme d'autres de la même veine et sans doute involontairement, met en place.

Monsieur le ministre d'Etat, la notion de solidarité nous rassemble tous. Quant à la technique que vous employez, elle nous rassemble infiniment moins, vous l'avez compris !

M. René Rognault. Nous n'en avons pas la même lecture.

M. Paul Girod, rapporteur. Cela ne veut pas dire pour autant que quiconque ait quelque monopole que ce soit.

M. Gérard Delfau. C'est tout un monde différent.

M. Paul Girod, rapporteur. Nous avons à construire, par des textes difficiles, une des trames de l'unité du pays autour de drames douloureux dont il faut arriver à proscrire le retour.

Ce n'est probablement pas par des transferts aveugles, autour de slogans trop simples, qu'on y arrivera ! On y arrivera avec la réflexion et l'engagement. On y arrivera probablement plus dans le silence que dans le fracas des grands meetings ! (*Applaudissements sur les travées du R.D.E., de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Gérard Delfau. A la fin, c'était de l'autocritique !

M. le président. La parole est à M. Rufin, pour avis.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le projet qui vous est soumis avait initialement un double objet : d'une part, créer un nouveau concours particulier au sein de la dotation globale de fonctionnement, la dotation de solidarité urbaine, et, d'autre part, instituer au sein de la seule région d'Ile-de-France un dispositif de solidarité spécifique supplémentaire.

Mais, depuis son examen par l'Assemblée nationale, l'objet de ce texte est devenu quadruple car le Gouvernement a consenti à « raccrocher » à son texte un mécanisme de solidarité entre les départements en vue de contribuer à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural et une demande d'étude en vue de créer une dotation de solidarité rurale.

Pour répondre à des problèmes réels, c'est un projet de loi élaboré trop rapidement qui nous est soumis, et, pour ce motif, il ne participe que d'une vision partielle de l'aménagement de l'espace. Par ailleurs, il doit faire l'objet d'un examen précipité.

Ce projet de loi tente, certes, de résoudre les difficultés de certaines villes. Mais les solutions ne sont pas toutes empreintes du souci de préserver la nécessaire liberté d'action des gestionnaires locaux.

Quant aux difficultés du milieu rural, elles ne sont guère qu'évoquées, la solidarité entre les départements n'assurant pas nécessairement un traitement de ces difficultés, quel que soit l'objectif affiché du dispositif, et la création d'une dotation de solidarité rurale restant une éventualité aux principes flous.

Nous sommes donc saisis d'un projet de loi élaboré à la hâte, qui ne participe que d'une vision partielle de l'aménagement de l'espace et dont l'examen est précipité.

Tout d'abord, ce projet de loi a été élaboré à la hâte.

L'émeute de Vaulx-en-Velin et les déprédations causées par des bandes qui semblaient venues des banlieues à l'occasion des manifestations lycéennes de l'automne 1990 avaient attiré l'attention du public sur la situation dans certaines marges des villes françaises.

L'émotion suscitée par ces violences ne pouvait manquer d'amener le Gouvernement à relancer à la hâte une politique de la ville. Le chef de l'Etat a donc annoncé, en décembre 1990, la création d'un ministère supplémentaire et « une loi qui permettra de tailler dans la dotation globale de fonctionnement des communes ».

La politique de la ville paraissait devenir un enjeu essentiel pour le Gouvernement et une véritable « affaire d'Etat ».

Encore faut-il s'entendre sur les termes, car la première mesure prise pour tenter d'apporter des solutions aux problèmes des banlieues, le présent projet de loi, a précisément pour objet de décharger l'Etat de ses responsabilités en transférant la charge sur certaines communes par l'institution de mécanismes de solidarité entre communes urbaines.

Pour une fois, le Gouvernement s'est accordé des délais courts pour élaborer son projet de loi, des délais cependant nettement plus longs que ceux qu'il accorde au Parlement, en particulier au Sénat, pour procéder à son examen. En effet, le projet de loi était déposé dès le 16 janvier 1991, soit à peine plus d'un mois après le discours du Président de la République.

Incontestablement, le Gouvernement a donc fait diligence pour élaborer son texte. Malheureusement, cette hâte transparaît dans le dispositif, qui est insuffisant.

Par ailleurs, il s'agit d'un projet de loi sans vue d'ensemble de l'aménagement de l'espace.

De par son origine, le projet de loi participe non pas d'une politique d'ensemble de l'aménagement de l'espace, mais d'une politique quelque peu improvisée de la ville. Il en résulte une grande absence dans ce texte, qui tend à organiser la solidarité entre les communes : celle des communes rurales.

Que faut-il pour attirer l'attention sur la situation de certaines communes rurales, notamment sur les besoins sociaux de leurs populations et sur la multiplication des friches par l'abandon de l'habitat rural ? Pourtant, se trouve en cause la survie même de l'espace rural français ; or, l'on peut penser qu'assurer cette survie constitue l'un des éléments permettant de pallier les difficultés des villes confrontées à l'afflux des populations. Mais encore faudrait-il concevoir une politique globale de l'aménagement du territoire.

Il n'est pas illégitime d'entreprendre une politique en faveur de certaines communes urbaines qui disposent de faibles ressources pour faire face à des charges importantes dues aux besoins sociaux de leur population. Mais comment, dans le même temps, peut-on omettre de faire bénéficier les communes rurales les plus déshéritées d'un mécanisme de solidarité et de l'utilisation de la D.G.F. à des fins de réduction des inégalités ?

Enfin, ce projet de loi est examiné dans la précipitation.

Le Gouvernement s'est refusé à accorder à la Haute Assemblée les délais qui semblaient nécessaires à cette dernière pour examiner le projet de loi.

Je regrette de n'avoir pu organiser des auditions des associations d'élus. Je déplore que le temps écoulé entre l'adoption du texte par l'Assemblée nationale et son examen par le Sénat ait été si court qu'il n'ait permis d'obtenir que tardivement les simulations des incidences des modifications introduites par l'Assemblée nationale et que des simulations des conséquences des amendements que nous envisagions n'aient pu être effectuées.

Cette précipitation n'a pas permis à la commission des lois de s'attacher à la véritable réforme à entreprendre, celle de la dotation globale de fonctionnement.

Elle a donc décidé de se limiter à l'examen du dispositif gouvernemental, avec le sentiment qu'il lui était impossible d'exercer pleinement son droit d'amendement, sauf à risquer de bouleverser ce dispositif faute de pouvoir apprécier les incidences des modifications envisagées.

Dans ces conditions, la commission des lois a considéré qu'étaient inacceptables les dispositions qui, telles certaines adjonctions opérées par l'Assemblée nationale, tendaient à opérer des modifications de la D.G.F., certes ponctuelles,

mais peut-être lourdes de conséquences pour ses équilibres actuels. La D.G.F. ne peut faire l'objet de manipulations subtiles.

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. Elle nécessite une révision globale.

J'examinerai en premier lieu, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, l'institution de solidarités entre communes urbaines.

Tout d'abord, le projet de loi repose sur un principe simple : faire payer les riches pour donner aux pauvres.

En l'espèce, il convient ainsi de faire payer les communes urbaines riches, sans s'interroger sur l'origine de leur prospérité, pour donner aux communes urbaines pauvres, sans s'interroger non plus sur l'origine de leurs difficultés et sur l'utilisation des sommes qui leur seront attribuées.

M. Jean Chérloux. C'est tout le fond du problème.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. Que ce principe soit quelque peu contestable, c'est indéniable ; mais il est vrai que de trop grandes inégalités existent entre les communes. On peut donc admettre qu'une solidarité soit instituée entre communes urbaines.

Encore faut-il que ses modalités soient acceptables. A cet égard, les deux mécanismes distincts envisagés par les auteurs du projet de loi ne peuvent que recevoir une appréciation différente.

En effet, alors que la solidarité instituée au niveau national par la création d'un nouveau concours particulier au sein de la dotation globale de fonctionnement peut être acceptée dans son principe, même si les critères retenus pour sélectionner les communes qui participeraient à la solidarité et celles qui en bénéficieraient sont critiquables, le mécanisme de solidarité spécifique prévu, en sus, au sein de la région d'Ile-de-France est inadmissible, car il est attentatoire à des principes de valeur constitutionnelle.

Par ailleurs, le dispositif proposé tend à réduire les droits acquis des communes pour développer la solidarité.

Je ne reprendrai pas la présentation de ce dispositif ; elle a déjà été faite par M. le ministre d'Etat et par M. le rapporteur de la commission des finances, avec beaucoup de talent.

En revanche, j'indiquerai que les simulations opérées à partir de ce dispositif montrent une certaine inadaptation de ses modalités à l'objectif recherché, qui reflète sans doute la précipitation du Gouvernement pour préparer son projet de loi. En effet, il a été fait appel à des notions, qui existent certes dans les mécanismes actuels de répartition de la D.G.F., mais qui ne paraissent pas toujours adéquates en la matière.

Ainsi, pour apprécier l'importance des besoins sociaux, le Gouvernement a recours au rapport entre les logements sociaux et la population. Mais le logement social, au sens du code des communes, est une notion restrictive, qui ne prend guère en compte que le parc H.L.M. et néglige le logement social de fait, ce qui explique que certaines communes urbaines qui connaissent des difficultés manifestes ne bénéficieraient d'aucune attribution au titre de la dotation de solidarité urbaine.

Je prendrai un autre exemple : le Gouvernement a recours à la notion d'effort fiscal. L'Assemblée nationale a certes décidé de limiter la prise en compte de ce facteur ; mais on ne peut se satisfaire d'un simple plafonnement. En effet, une pression fiscale élevée ne reflète pas nécessairement l'existence de besoins sociaux importants.

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. Un tel critère ne fait qu'encourager l'augmentation de la fiscalité locale, ce qui n'est certainement pas souhaitable,...

M. Marc Lauriol. Exactement !

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. ... si l'on considère que la création d'emplois par l'installation d'entreprises constitue un facteur beaucoup plus efficace pour résoudre les difficultés de certaines villes que tous les dispositifs de solidarité imaginables. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

Tout en étant conscient que ces tentatives d'amélioration des critères ne permettent en rien d'atténuer la complexité du mécanisme, j'ai déposé, au nom de la commission des lois,

des amendements destinés à rendre plus adaptés ces critères ; ainsi, je vous proposerai notamment, mes chers collègues, d'élargir la notion de logement social et de supprimer la référence à l'effort fiscal.

Pour ne pas déséquilibrer excessivement les budgets communaux, je vous proposerai aussi de revenir au texte initial du Gouvernement en ce qui concerne l'ampleur de la minoration différenciée du taux d'évolution minimale garantie des communes considérées comme riches. En outre, je vous demanderai de prévoir qu'en aucun cas la minoration ne puisse conduire à l'application d'un taux négatif.

J'examinerai, en deuxième lieu, le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France.

Si l'on peut approuver l'institution de la dotation de solidarité urbaine, la création proposée par le titre II du projet de loi d'un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France est en revanche inacceptable.

Ce fonds serait en effet alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes de la région d'Ile-de-France.

Point n'est besoin, ici, de présenter les modalités de sélection des communes contributives et des communes susceptibles de bénéficier d'une attribution du fonds. Il suffit de dire que les critères retenus sont tout aussi critiquables qu'en matière de dotation de solidarité urbaine.

Mais, en l'espèce, l'inadéquation de ces critères importe peu.

En effet, l'institution d'un prélèvement sur les ressources fiscales de certaines communes d'Ile-de-France paraît attentatoire à plusieurs principes de valeur constitutionnelle.

Tout d'abord, ce mécanisme ne respecte pas le droit, reconnu par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de tout citoyen de constater, par lui-même ou par ses représentants, la nécessité de la contribution publique et d'en suivre l'emploi.

Ensuite, il restreint les ressources fiscales des communes contributives au point d'en entraver la libre administration : de 5 à 10 p. 100 pour la majorité d'entre elles et même, pour certaines, de plus de 10 p. 100.

Enfin, ce mécanisme n'est-il pas aussi contraire au principe de l'égalité ? En effet, il est douteux que la spécificité de l'Ile-de-France suffise à justifier la création d'un mécanisme aussi exorbitant du droit commun.

Je vous proposerai donc de supprimer purement et simplement le titre II du projet de loi.

M. Jean-Jacques Robert. Très bien !

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. Je traiterai, en troisième lieu, des propositions nouvelles, à savoir, d'une part, l'éventuelle dotation de solidarité rurale et, d'autre part, l'institution d'une solidarité entre les départements.

L'éventualité de l'institution d'une dotation de solidarité rurale est désormais mentionnée dans le projet de loi, car l'Assemblée nationale, dans un article additionnel, a demandé au Gouvernement la réalisation d'une étude tendant à la création d'une dotation pour les communes rurales. Mais les principes qui pourraient fonder cette dotation restent flous ; la solidarité serait-elle organisée entre communes rurales ou s'exercerait-elle au bénéfice de ces dernières, de la part des communes urbaines ?

La commission des lois vous proposera de préciser le principe de cette éventuelle dotation de solidarité, dont la finalité rurale serait affirmée par le fait que n'en bénéficieraient que des communes de moins de 2 000 habitants.

Par ailleurs, le Gouvernement a aussi admis, à la fin des débats à l'Assemblée nationale, l'insertion d'une disposition instaurant une solidarité entre départements, pour contribuer à améliorer les conditions de vie en milieu rural.

Avec la commission des lois, je regrette que l'assemblée des présidents de conseils généraux n'ait pas pu nous donner son avis ; mais le mécanisme proposé a le mérite de la simplicité, puisqu'il consiste en une augmentation de la dotation des départements éligibles à la dotation minimale de fonctionnement, augmentation financée par un prélèvement sur la D.G.F. de certains autres départements.

La commission des lois vous demande de l'adopter.

De même, elle vous demande d'adopter l'ensemble du projet de loi, compte tenu des amendements qu'elle vous présentera et qui tendent, dans la mesure du possible, à pallier

les insuffisances notables du texte et les iniquités nouvelles qu'il engendre. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

(**M. Jean Chamant remplace M. Alain Poher au fauteuil de la présidence.**)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT
vice-président

M. le président. La parole est à M. Faure, rapporteur pour avis.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, l'avis que la commission des affaires économiques et du Plan a souhaité émettre sur ce projet de loi se situe dans la perspective de la politique d'aménagement du territoire à laquelle elle est très attachée.

En invoquant la nécessité de donner un nouvel élan à la politique de la ville et en insistant sur la volonté de corriger les inégalités de richesse provoquées par l'histoire, la géographie ou l'évolution économique et sociale, l'exposé des motifs du projet de loi inscrit lui-même résolument la démarche gouvernementale dans une logique de redistribution, qui est très exactement celle de l'aménagement du territoire.

Toutefois, dans ce domaine, on ne saurait procéder de manière cloisonnée, en isolant le milieu urbain du reste du territoire.

A cet égard, la commission des affaires économiques et du Plan a substantiellement enrichi sa réflexion à partir des travaux de la mission d'information sur l'avenir de l'espace rural français, à laquelle elle se trouve étroitement associée sous la conduite de leur président commun, M. Jean François-Poncet.

C'est ainsi qu'elle a acquis la conviction que la dévitalisation progressive du milieu rural tenait, en particulier, à l'insuffisance des ressources des collectivités locales qui en sont l'armature.

De cette insuffisance de ressources sont à la fois responsables le faible niveau des crédits d'Etat en matière d'aménagement du territoire, celui des ressources fiscales et celui des crédits globalisés dans la dotation globale de fonctionnement.

Cette insuffisance de ressources a joué un rôle déterminant dans le processus de déclin qui affecte un grand nombre de ces zones, lesquelles représentent à peu près un quart de notre territoire national.

Faire de la dotation globale de fonctionnement l'instrument de la redistribution entre communes riches et communes pauvres n'est pas en soi critiquable. En effet, avec un montant de 88 milliards de francs, ce concours de l'Etat pèse d'un poids très important dans les budgets locaux, dont il représente en moyenne le sixième.

Il convient d'ailleurs de rappeler que, dès l'origine, une vocation « péréquatrice » a été assignée à la dotation globale de fonctionnement, concurremment avec son objectif premier, qui était de garantir aux collectivités bénéficiaires une ressource financière au moins égale à celle que leur procurait le versement représentatif de la taxe sur les salaires.

L'importance de la masse financière en jeu explique que l'on ait cherché à renforcer le caractère de redistribution de la dotation globale de fonctionnement lors de la réforme de 1985. Mais les mécanismes alors mis en place ont encore accru la prime donnée aux villes. C'est à nouveau en leur direction qu'entend jouer le présent projet de loi.

Le mode de répartition de la dotation globale de fonctionnement a une responsabilité essentielle dans l'écart des ressources entre communes rurales et communes urbaines, et ce au titre de chacune des composantes de la dotation.

Il en va ainsi de la dotation de base, qui représente 40 p. 100 de l'enveloppe globale et qui est répartie en fonction de la population selon une hiérarchie allant de 1 à 2,5.

Cela signifie que l'habitant d'une ville de plus de 200 000 habitants rapporte, au titre de cette part, deux fois et demie plus que l'habitant de la commune de moins de 500 habitants.

La dotation de péréquation est tout aussi défavorable au rural.

La fraction de 30 p. 100 répartie en fonction de l'effort fiscal et du potentiel fiscal les pénalise en effet, car l'insuffisance du potentiel fiscal d'une commune est appréciée non pas par rapport à la moyenne nationale, mais par rapport à la moyenne de la strate de population. Cette règle avantage très fortement les grandes communes dans la mesure où le potentiel fiscal moyen par habitant s'élève avec la taille de la commune.

Quant à la dotation de compensation, qui représente 22,5 p. 100 de la dotation globale de fonctionnement, elle est aussi répartie en fonction de critères surreprésentant le milieu urbain : le critère du logement social en représente 60 p. 100, le nombre d'élèves domiciliés dans la commune, 20 p. 100, et la longueur de la voirie, 20 p. 100 - longueur qui est d'ailleurs doublée en zone de montagne.

L'explication en est que les communes rurales ont peu de logements entrant dans les catégories de logements sociaux, tels que les définit la réglementation sur la D.G.F. En particulier ne peuvent être pris en compte les logements sociaux en accession à la propriété, si leur nombre est inférieur à cinq par opérations.

De plus, les communes rurales qui le souhaitent ont beaucoup de mal à obtenir des aides pour le financement de leurs logements sociaux, qui ont des caractéristiques propres, d'autant que les directives ministérielles tendent à réserver les prêts aux zones urbaines. La pondération du critère « logement social » renforce naturellement la pénalisation des communes rurales.

Si l'on met à part le critère du nombre d'élèves, qui apparaît assez neutre, il n'est que le critère de la voirie qui prenne en compte la situation particulière des communes rurales. Mais ce critère ne représente que 4,5 p. 100 de l'ensemble de la D.G.F., sans commune mesure avec l'importance des charges de voirie qui supportent ces collectivités.

Enfin, la garantie de progression minimale, qui constitue un facteur de pérennisation des avantages acquis, n'avantage guère les communes rurales. En effet, outre qu'elle laisse une faible marge de redistribution, elle assure aux communes riches le maintien de leurs ressources, alors qu'elle fige celles des communes rurales à un niveau proche de celui que leur procurait la taxe locale, puis le versement représentatif de la taxe sur les salaires, le V.R.T.S., avant globalisation.

Cette part de la D.G.F. profite surtout aux grandes villes, qui avaient une richesse acquise importante en 1979 et que les mécanismes de péréquation n'avantagent pas.

C'est dire que, si de nombreuses communes rurales sont à la garantie de progression minimale, cela ne saurait en aucune manière leur apporter les ressources qui leur font défaut ; cela permet simplement de ne pas encore faire diminuer, pour elles, le montant de la dotation et de les aider tout juste à ne pas mourir.

Si la solidarité entre communes favorisées et communes pauvres peut légitimement être considérée comme un impératif national, il est difficile à votre commission des affaires économiques et du plan d'admettre que cette solidarité fonctionne en circuit fermé à l'intérieur des zones urbaines.

On comprend, certes, le souci du Gouvernement de lutter contre les capacités inégales des communes « à offrir aux populations des équipements et des prestations de services en rapport avec leurs besoins ». Mais, si l'on veut efficacement lutter contre les inégalités, il convient aussi de le faire entre communes urbaines et communes rurales.

Qui, plus que ces dernières, souffre des handicaps freinant ou interdisant même le développement économique et social ?

Qui, plus que les communes rurales, subit les conséquences de la fermeture progressive des services publics ?

Enfin, qui, plus que les communes rurales, est exclu du bénéfice des équipements et des prestations considérées comme indispensables en zone urbaine, et ce en matière de formation, de santé et de culture ?

La commission des affaires économiques et du Plan est convaincue que la surconcentration urbaine et la dévitalisation de nombreuses zones rurales sont les deux versants d'une même réalité et que les problèmes graves dont souffrent aujourd'hui les banlieues et les quartiers connaissant des difficultés sociales ne seront résolus qu'en redonnant au milieu rural son pouvoir d'attraction.

Des moyens financiers renforcés sont indispensables si l'on veut rendre aux communes la possibilité d'offrir à leurs habitants les équipements et les services qu'ils attendent et qui doivent être équivalents à ceux qui sont offerts aux populations des grandes métropoles.

C'est à l'Etat, le premier, de consentir l'effort financier nécessaire. Mais on ne doit pas se faire trop d'illusions ; ce ne sont pas les seuls crédits d'aménagement du territoire qui suffiront à assurer le redémarrage économique des zones rurales, d'autant que ces crédits se sont considérablement amenuisés au cours des deux dernières décennies. Ce sont donc les ressources financières des collectivités rurales qui doivent être appelées en renfort, à commencer par celles qui proviennent de la dotation globale de fonctionnement.

Le rééquilibrage financier en direction des zones rurales constitue donc un impératif et une urgence. Il doit être étroitement lié à celui que l'on cherche à réaliser en faveur des villes en difficulté.

Rappelons que la France est aujourd'hui très en retard par rapport aux pays voisins en matière d'aménagement du territoire. Elle fait trois ou quatre fois moins bien que la République fédérale d'Allemagne, dix fois moins bien que le Royaume-Uni, sans parler de l'Italie, qui affiche des chiffres beaucoup plus spectaculaires.

L'aménagement de notre territoire passe d'abord par un rééquilibrage entre les zones fortement peuplées et les zones rurales si l'on veut que l'ensemble de notre territoire se développe harmonieusement et que la dotation globale de fonctionnement accentue son rôle redistributif.

La commission des affaires économiques et du Plan a examiné le présent projet de loi dans cet esprit. Elle vous proposera un dispositif complémentaire, qui tend à une réelle solidarité entre les collectivités favorisées et les collectivités pauvres. Elle compte, parmi celles-ci, non seulement les banlieues et les villes à problèmes, mais aussi toutes les communes rurales qui, en moyenne, perçoivent déjà deux fois moins de dotation globale de fonctionnement que les villes, ainsi que les départements ruraux.

Les amendements qu'elle vous proposera s'inspirent des premières propositions présentées à Bordeaux par la mission d'information sur l'avenir de l'espace rural français en matière financière.

Indépendamment des articles additionnels qu'elle vous présentera à cette fin, elle bornera son examen aux dispositions du projet de loi auquel elle a entendu apporter des amendements en faveur des communes rurales. Elle note d'ailleurs avec satisfaction que le texte qui vient de l'Assemblée nationale lui a ouvert la voie.

Le Gouvernement, infléchissant sa position initiale, a accepté plusieurs dispositions qui sont d'origine parlementaire et qui ne concernent que les collectivités rurales. C'est le cas, en particulier, de l'article 10 nouveau, qui instaure un mécanisme de redistribution en faveur des départements pauvres déjà éligibles à la dotation minimale du département.

L'objectif poursuivi est de renforcer les moyens, actuellement très insuffisants, des départements ruraux, vingt et un au total en métropole et quatre outre-mer, qui bénéficient déjà de ce concours particulier. Mais les 111 millions de francs qu'il a atteint en 1990 ne permettent certes pas d'apporter le viatique suffisant à ces départements, qui souffrent, pour la plupart, de dévitalisation. C'est pourquoi la volonté de leur attribuer 150 millions de francs supplémentaires en 1992 et 300 millions de francs en 1993 ne peut qu'être approuvée.

Mais le dispositif adopté reste dans la logique des générations cloisonnées déjà mises en place par les deux volets initiaux du projet de loi. En effet, quatorze départements contributifs, considérés comme riches, devraient financer ce concours supplémentaire.

Je note que quatre d'entre eux sont situés dans la région parisienne et que les dix autres sont des départements de montagne : en appliquant ce système, la Drôme devra pourvoir aux défaillances de la Nièvre !

Selon des critères analogues à ceux qui sont retenus pour la dotation de solidarité urbaine seraient mis à contribution les départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au potentiel fiscal moyen national et dont le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population du département est inférieur à 10 p. 100.

Comme je vous l'ai dit, monsieur le ministre d'Etat, il en résulte que dix des quatorze départements concernés sont des départements de montagne où l'habitat est surtout rural et où, par conséquent, les logements sociaux au sens D.G.F. du terme sont, en valeur relative, moins nombreux qu'ailleurs.

Considérant que la solidarité ne se tronçonne pas, la commission des affaires économiques et du Plan pense que le mécanisme de la dotation minimale, qui a été mis en place en 1988 et qui consiste en un préciput, est satisfaisant. Tout en maintenant le principe d'une aide supplémentaire aux départements ruraux qu'elle appelle elle-même de ses vœux, elle vous proposera d'en faire supporter la charge à l'ensemble des départements, et ce dans un souci de redistribution globale.

Telle est la voie suivie par la commission des affaires économiques et du Plan, qui espère que le Gouvernement entendra son souhait, à savoir l'adoption d'un dispositif d'ensemble de redistribution de la D.G.F. entre ses différentes catégories de bénéficiaires. Cela seulement permettra que le texte réponde réellement et complètement à l'objectif de solidarité nationale qu'il entend atteindre. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des finances.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, nous commençons aujourd'hui, dans des conditions inhabituelles de précipitation, la discussion d'un projet de loi que je qualifierai d'important, et même de très important, puisqu'il modifie les règles de répartition de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et qu'il institue un mécanisme de solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France.

Ce texte, qui comporte, à l'évidence, des conséquences non négligeables pour les finances locales, constitue, à mes yeux, une réponse partielle et partielle à un véritable problème, celui des quartiers en difficulté.

Ainsi résumée, mon opinion sur ce projet de loi pourrait paraître à certains d'entre vous particulièrement abrupte. Je développerai donc, point par point, mon jugement.

Examinons le calendrier, tout d'abord, et notons la brièveté des délais impartis au Sénat pour examiner ce texte, dont maintenant, chacun, dans cette assemblée, reconnaît qu'il est particulièrement important.

Je vous rappelle, mes chers collègues, que le projet de loi dont nous débattons aujourd'hui nous a été transmis le samedi 23 mars. Nous aurions dû en commencer la discussion en séance publique quatre jours seulement après sa transmission officielle, c'est-à-dire mercredi dernier, le 27 mars. Nombre d'entre vous se sont, à juste titre, émus de cette précipitation, qui rendait impossible un examen approfondi, comme nous en avons l'habitude, du texte transmis. C'est ainsi que les membres de la commission des finances m'ont mandaté, lors de notre réunion de mardi dernier, pour demander à la conférence des présidents un report de la date de discussion de ce texte en séance publique.

Monsieur le ministre d'Etat, cette demande de report, souhaitée à l'unanimité par les membres de la commission des finances présents à cette réunion, ne pouvait pas être dictée par des arrière-pensées politiciennes ainsi qu'on l'a sussuré ici ou là. A l'évidence, non ! Elle répondait, simplement et légitimement, au souci de pouvoir procéder à un examen approfondi d'un projet de loi à la fois complexe et important pour les finances locales et pour lequel l'urgence avait été déclarée.

Cette demande était d'autant plus justifiée que le texte nous avait été transmis avec un retard de plus de vingt-quatre heures et que, surtout, son économie initiale avait été sensiblement modifiée par l'Assemblée nationale.

C'est ainsi que, pour ce qui est des seules modifications apportées à la dotation de solidarité urbaine, la D.S.U., l'Assemblée nationale avait supprimé - je ne la critique pas sur ce point ; il ne serait pas élégant de ma part de porter un jugement sur les débats de l'autre assemblée - la notion d'effort fiscal pour la répartition de cette dotation entre les communes éligibles. Par ailleurs, elle avait plafonné l'incidence de ce critère pour la sélection des communes contributaires. A l'évidence, il y avait là une grave incohérence.

En outre, l'Assemblée nationale avait précisé que la population réelle de la commune, et non plus sa « population D.G.F. », c'est-à-dire la population réelle plus un habitant par résidence secondaire, devrait être prise en compte pour le calcul du rapport entre le nombre de logements sociaux et la population communale.

Cette précision, apportée explicitement au seul calcul de ce ratio, laissait subsister une ambiguïté sur la notion de population - population réelle ou « population D.G.F. » - retenue pour la mesure du seuil de 10 000 habitants, au-delà duquel les communes peuvent être, ou non, éligibles à la dotation de solidarité urbaine.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a sensiblement alourdi le texte qui lui était proposé, puisqu'il comporte désormais dix-neuf articles au lieu des neuf articles initiaux.

Je constate d'ailleurs, monsieur le ministre d'Etat, à la lecture des débats de l'Assemblée nationale, que vous avez fait, autorisez-moi l'expression, contre mauvaise fortune, bon cœur, en acceptant, « du bout des lèvres », certains amendements...

M. Charles Pasqua. Ah !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Il en est ainsi d'un amendement de M. Dosière, rapporteur de la commission des lois, qui s'est traduit par l'insertion de l'article 1^{er} B.

La disposition qu'il contient, lourde de conséquences pour les communes touristiques, et je crois que vous en êtes convaincu, tend à prévoir que, pour le calcul de la « fraction revenus » de 7,5 p. 100 de la dotation de péréquation, la population communale prise en compte est la population réelle et non plus la « population D.G.F. ».

Par ailleurs, certains articles introduits par l'Assemblée nationale ont sensiblement élargi la portée du texte initial.

Je vous rappelle, mes chers collègues, que le projet de loi ne comportait, dans sa version initiale, que deux volets. Le premier tendait à la création, au sein de la dotation globale de fonctionnement des communes, d'un nouveau concours particulier : la dotation de solidarité urbaine. Le second avait pour objet l'institution, pour les seules communes d'Ile-de-France, d'un dispositif de solidarité financière. Désormais, le texte qui nous est transmis comprend, outre ces deux aspects, un mécanisme de solidarité financière entre les départements qui est décrit à l'article 10, et un article 12, par lequel « le Gouvernement s'engage à déposer », avant le 15 octobre 1991, et sous la forme d'un rapport au Parlement, une étude tendant à la création d'une dotation pour les communes rurales.

Vous avez accepté cette disposition et, partant, vous vous êtes montré généreux envers vous-même, puisque vous vous êtes accordé jusqu'au 15 octobre 1991 pour procéder à cette étude qui m'apparaît indispensable.

Toutes ces adjonctions, qui élargissaient sensiblement la portée initiale du texte, nécessitaient - et c'est l'évidence - un examen approfondi de la part du Sénat. Nous avons donc demandé que des simulations soient effectuées pour mesurer l'incidence des modifications ou des adjonctions introduites par l'Assemblée nationale. Ces simulations, pour partie, nous sont parvenues mercredi en début d'après-midi. Mais il manque encore, à ce jour, celle qui est relative à la prise en compte de la population réelle pour le calcul de la « fraction revenus » de la dotation de péréquation. Elle s'avère, semble-t-il, difficile à réaliser.

Vous me rétorquerez, monsieur le ministre d'Etat, que l'Assemblée nationale n'a pas eu de telles exigences. Cela lui a d'ailleurs valu d'apprendre, un peu avant la fin du débat, que les simulations sur lesquelles elle avait travaillé n'intégraient pas les résultats du dernier recensement de la population et que, désormais, telle collectivité ne faisait plus partie des communes contributives à la dotation de solidarité urbaine !

M. Marc Lauriol. Ce n'est pas sérieux !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. En effet, ce n'était, à l'évidence, pas très sérieux.

J'observe en outre que, parmi les députés qui se sont abstenus, certains ont déclaré qu'ils arrêteraient leur position définitive au vu du texte adopté par le Sénat.

Vous avez vous-même déclaré, monsieur le ministre d'Etat, que la loi n'était pas « forcément définitive » et que le débat qui se déroulerait au Sénat pourrait permettre « de faire progresser les choses ».

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Bien sûr !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Monsieur le ministre d'Etat, je vous remercie très sincèrement de cet hommage rendu au sérieux et à la qualité des travaux du Sénat. Nous y sommes très sensibles. Mais ces considérations et tous les arguments que je viens de développer auraient dû vous conduire à demander au Gouvernement de nous accorder un délai raisonnable pour examiner ce texte particulièrement important.

M. Lucien Lanier. Très bien !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Or ce délai indispensable à la réflexion, ce temps nécessaire à un examen approfondi nous a été refusé, monsieur le ministre d'Etat. En définitive, vous ne nous avez accordé, compte tenu de la trêve pascale, que quarante-huit heures : la commission des finances a achevé l'examen du texte jeudi dernier au lieu de mardi, et le rapport a été bouclé jeudi soir pour être distribué vendredi matin.

A cet instant de mon intervention, mes chers collègues, permettez-moi de féliciter M. Paul Girod, qui, je tiens à le dire, a travaillé jour et nuit pour être en mesure de rapporter aujourd'hui et de remettre à notre assemblée un document écrit. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

A cet hommage, j'associe nos deux collègues M. Michel Ruffin, rapporteur pour avis de la commission des lois et M. Jean Faure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. (*Applaudissements sur les mêmes travées.*) A Tous les deux ont travaillé en étroite concertation avec la commission des finances. Ils ont été constamment associés à nos travaux, je parle sous leur contrôle.

Alors, monsieur le ministre d'Etat, pourquoi une telle précipitation alors que les ajustements de cette dotation de solidarité urbaine n'interviendront que lors de la régularisation de juillet ?

Au moment où nous parlons, toutes les collectivités locales ont voté leur budget.

M. Paul Masson. C'est la loi !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Par conséquent, qu'il s'agisse de celles qui recevront, ou de celles qui auront à verser, l'opération pourra avoir lieu en juillet, au moment de la régularisation de la D.G.F.

Quant au volet relatif à l'Ile-de-France, il devait, initialement, entrer en application le 1^{er} juillet 1991. Or, à l'Assemblée nationale, vous avez accepté de reporter cette date d'application au 1^{er} janvier 1992, étant entendu qu'entre-temps les communes qui auraient dû bénéficier d'un concours financier supplémentaire pourront obtenir, dans la limite d'une enveloppe globale de 300 millions de francs, un prêt de la Caisse des dépôts et consignations.

A l'évidence, je le répète, rien ne justifie une telle précipitation pour examiner ce texte.

M. Marc Lauriol. Très juste !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Pourquoi avoir contraint le Sénat, grand conseil des communes de France, chambre de réflexion et assemblée de gestionnaires locaux, à examiner ce texte dans des délais aussi brefs ?

Une réponse à cette question pourrait peut-être être trouvée dans le « battage médiatique » qui a été orchestré autour de ce texte. Alors que les incidents de Sartrouville constituent une preuve supplémentaire de l'ampleur du « mal vivre » dans les quartiers en difficulté, il peut être tentant de continuer à opposer les villes dites riches aux communes dites défavorisées. Ce débat est caricatural, monsieur le ministre d'Etat : on est toujours le pauvre ou le riche de quelqu'un d'autre !

M. Marc Lauriol. Très juste !

M. Lucien Lanier. Exactement !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Toutefois, ne vous méprenez pas sur le sens de mes propos, monsieur le ministre d'Etat : je ne suis pas hostile à la solidarité entre les communes et j'approuve le principe

même de la dotation de solidarité urbaine. Mais je ne souhaite pas que l'on oppose les communes entre elles pour tenter de masquer l'échec d'une politique qui relève de la seule responsabilité de l'Etat. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

En effet, ces difficultés auxquelles sont confrontés certains quartiers déshérités trouvent leur origine dans l'échec de politiques conduites par l'Etat, et notamment de la politique de l'aménagement du territoire. (*Très bien ! et applaudissements sur les mêmes travées.*)

Il n'y a plus de politique d'aménagement du territoire, et le rapporteur spécial du budget qui lui est affecté, M. de Montalembert, a dénoncé cet abandon à plusieurs reprises à cette tribune. (*Très bien ! et applaudissements sur les mêmes travées.*)

Pour ce qui est de la politique de l'immigration, où en sommes-nous ? Qu'en est-il de la politique de l'enseignement, de la politique de l'emploi ?

Sur ce dernier point, le Sénat avait d'ailleurs tenu à rappeler, dans les articles de la loi du 2 mars 1982 qui donnaient un fondement légal aux interventions économiques des collectivités locales, que - et je cite l'article 5 - « l'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi ». Manifestement, sur ce point, il y a défaillance.

Certes, le texte qui nous est soumis ne résume pas, à lui seul, votre politique de la ville ; nous osons l'espérer, monsieur le ministre d'Etat ; mais force est de constater qu'il s'inscrit dans la logique, désormais classique, du désengagement de l'Etat.

C'est ainsi que la dotation de solidarité urbaine, nouveau concours particulier institué au sein de la dotation globale de fonctionnement, serait financée, à enveloppe globale constante de dotation globale de fonctionnement, par une évolution différenciée de la garantie de progression minimale des communes urbaines considérées comme les plus favorisées.

Quant au fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France, il serait alimenté par un prélèvement direct - j'allais dire à la source - sur les ressources fiscales de certaines communes franciliennes.

Rien de nouveau, me direz-vous : les collectivités locales ont pris l'habitude des transferts financiers rampants. Ces transferts de charges, tant de fois dénoncés et combattus dans le passé, qui, aujourd'hui, ne s'appellent plus transferts de charges mais fonds de concours, sont sollicités et même soutenus. Autres temps, autres mœurs, me direz-vous.

En l'occurrence, monsieur le ministre, l'Etat défaillant ne se contente pas d'appeler, une fois de plus, les collectivités locales à son secours : en prime, il en fait des « boucs émissaires », en opposant les prétendues communes riches aux communes défavorisées, tout en refusant la prise en compte de critères de bonne gestion. C'est en cela que votre réponse au problème des quartiers peut sembler partielle.

Ce texte constitue une réponse partielle, ai-je dit, mais également une réponse partielle, et cela pour deux raisons principales.

Tout d'abord, parce que le texte soumis à notre examen n'atteint pas toujours les objectifs qu'il s'assigne. Comment ne pas rappeler que ni Montfermeil - cela peut surprendre - ni Vénissieux, ni Marseille ne seront éligibles à la dotation de solidarité urbaine ? Comprenez qui pourra !

Ensuite, parce que le projet de loi ne prend pas en considération tous les éléments qui peuvent concourir à la constitution de quartiers en difficulté. Il en est ainsi, notamment, de la dévitalisation, voire de la désertification du milieu rural.

Ces phénomènes ne peuvent qu'aggraver les difficultés auxquelles sont confrontées certaines communes de banlieue. C'est alors l'exode du monde rural vers le milieu urbain ; nous verrons pourquoi dans un instant.

Ce double constat a conduit la commission des finances, dans les délais très brefs qui lui étaient impartis, à améliorer le dispositif proposé et à élargir sa portée.

S'agissant de la dotation de solidarité urbaine, la commission des finances, par la voix de son rapporteur, vous proposera de retenir un indicateur des charges à caractère social de la commune. Ce « cocktail d'indices », pour reprendre l'une de vos expressions, monsieur le ministre d'Etat, se traduirait par la prise en compte, au-delà du nombre des logements

sociaux et des logements destinés à accueillir les personnes défavorisées, du nombre des bénéficiaires de l'allocation d'aide au logement, du nombre des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et du nombre de demandeurs d'emplois.

Ce nouveau dispositif, qui devrait permettre de mieux appréhender les charges sociales qui pèsent sur certaines communes, devrait faire l'objet d'une simulation, dont les résultats seraient connus pour le 30 avril prochain.

Compte tenu des résultats de cette simulation, le Sénat prendra ses responsabilités et une proposition de loi sera alors déposée afin d'instituer la dotation de solidarité urbaine. Cette proposition pourrait être adoptée par le Parlement avant la fin du mois de juin ; ainsi, les délais seraient respectés. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

Dans son volet « Ile-de-France », le texte qui nous est transmis peut sembler - mais je laisse le soin aux juristes d'apprécier - d'une constitutionnalité douteuse, dans la mesure où il opère un prélèvement direct sur les ressources fiscales de certaines communes.

En effet, au-delà de l'atteinte susceptible d'être portée au principe d'égalité, ce prélèvement semble aller à l'encontre du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales. Ce principe, consacré par l'article 72 de la Constitution, recouvre la liberté de fixation des taux des impôts locaux.

A cet égard, vous auriez été mieux inspiré, monsieur le ministre d'Etat, d'accepter, à l'Assemblée nationale, l'amendement présenté par M. Alain Richard et prévoyant un prélèvement sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle qui, elle, constitue un concours de l'Etat. (*M. le ministre d'Etat sourit.*) Mais n'ayez pas de regrets, monsieur le ministre d'Etat : la commission des finances vous proposera un dispositif totalement nouveau.

En l'occurrence, il s'agit d'instituer un fonds de solidarité entre toutes les collectivités territoriales de la région d'Ile-de-France et non plus entre les seules communes. Ce fonds, géré par les élus locaux - et par eux seuls - serait alimenté par des contributions obligatoires et volontaires des collectivités concernées, villes, communes et départements. Dans l'état actuel du dispositif proposé par la commission des finances, ce mécanisme devrait permettre de dégager près de 500 millions de francs dès 1992.

Enfin, je voudrais élargir mon propos à la solidarité envers le monde rural, thème simplement esquissé par l'article 12 du projet de loi.

Comme vous le savez, monsieur le ministre d'Etat, le Sénat est particulièrement attentif aux problèmes du milieu rural et à son développement. C'est dans cet esprit que notre Haute Assemblée a constitué une mission d'information sur l'avenir de l'espace rural que préside, avec talent, notre collègue M. Jean François-Poncet.

Les premières conclusions de la mission ont fait l'objet d'un large débat lors du colloque de Bordeaux, qui a rassemblé, autour de certains membres du Gouvernement, dont le ministre de la coopération et le ministre de l'intérieur, chargés à des titres divers de l'aménagement du territoire, un grand nombre d'élus locaux. Cette convention a été l'occasion d'une prise de conscience de l'ardente obligation de lutter contre la dévitalisation et la désertification de l'espace rural.

Cette prise de conscience ne peut rester lettre morte, surtout aujourd'hui ; elle doit se traduire par des mesures urgentes en faveur du milieu rural. C'est pourquoi la commission des finances vous proposera de soumettre à simulation une vaste réforme de la dotation globale de fonctionnement, qui serait infléchie dans le sens des préoccupations exprimées par le monde rural. M. le rapporteur y a fait allusion voilà un instant.

M. Charles Pasqua. Très bien !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Les grandes lignes du dispositif soumis à simulation sont les suivantes : redéfinition du critère du potentiel fiscal ; suppression progressive du critère de l'effort fiscal, dont les effets pervers d'incitation à la pression fiscale sont maintenant reconnus par tous les gestionnaires ; recentrage de la dotation de compensation sur les charges liées à la voirie ; enfin, modulation du taux de la garantie minimale de progression en fonction de la population des communes.

C'est une piste de réflexion que nous vous proposons, une contribution à la recherche d'un dispositif permettant de soutenir nos communes rurales. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

La modulation de la garantie minimale de progression pourrait être la suivante : 40 p. 100 pour les villes de plus de 10 000 habitants ; maintien du taux actuel de 55 p. 100 pour les communes dont la population est comprise entre 2 000 et 10 000 habitants ; 80 p. 100 pour les communes de moins de 2 000 habitants. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

Certains d'entre vous ne seront pas surpris par cette proposition, que j'avais formulée lors de la table ronde que j'animais au colloque de Bordeaux. Il s'agit tout simplement de corriger le calcul qui veut que, en matière de dotation globale de fonctionnement, un urbain égale trois ruraux.

M'exprimant avant mon collègue et ami Jean François-Poncet, je n'insisterai pas davantage sur l'exigence de solidarité envers les communes rurales. Qu'il me soit simplement permis d'insister sur la nécessité de maintenir les services publics en milieu rural et de développer les infrastructures de communication.

Voilà une véritable politique d'aménagement du territoire, une politique qui permettrait d'éviter que nos populations rurales n'aillent insensiblement - mais sûrement - vers les milieux urbains, où elles peuvent trouver leur part légitime de progrès, en l'absence de financements leur assurant, en milieu rural, ces équipements indispensables. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

N'avons-nous pas constaté, lors du dernier recensement, que 800 cantons ruraux de France étaient quasi dépeuplés ? Ce chiffre est préoccupant ; il faut prendre d'urgence des dispositions. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'union centriste.*)

Au terme de cette intervention, permettez-moi, monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, d'exprimer un regret et de formuler un souhait.

Mon regret provient d'un constat, monsieur le ministre d'Etat : le Sénat n'est plus saisi en priorité, comme ce fut longtemps le cas, des projets de loi relatifs aux collectivités locales. Le présent texte illustre cet état de choses, de la même façon que le fait le projet de loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République. Cette dérive est inquiétante, monsieur le ministre d'Etat, car, au sein de notre système parlementaire bicaméral, le Sénat demeure, par vocation constitutionnelle, le Grand Conseil des collectivités territoriales de France, et c'est vers lui que devraient être orientés par priorité les textes nécessitant son appréciation. Hélas ! il semble que l'on abandonne une telle orientation. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

J'exprimerai, enfin, un espoir : je forme le vœu, mes chers collègues, que notre débat, qui ne manquera pas d'être riche, conduise le Gouvernement à accepter certaines de nos propositions, dont la seule inspiration, je tiens à le souligner, est la recherche d'un meilleur équilibre entre populations urbaines et populations rurales. Ainsi, avec sérieux et avec sagesse, nous bâtirons un meilleur avenir pour notre pays. (*Très bien ! et applaudissements sur les mêmes travées.*)

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

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, la qualité des propos qui ont été tenus par les rapporteurs ainsi que par mon excellent collègue et ami M. le président de la commission des finances me dispense d'intervenir trop longuement.

Je ne peux cependant passer sous silence, au nom de la commission des lois, les conditions dans lesquelles ce débat s'est engagé.

Tout a été dit sur le caractère, j'allais dire « inconvenant », des délais qui nous ont été laissés. On a noté aussi - à juste titre - que la mécanique mise en place par le Gouvernement aboutissait à une véritable et très préoccupante négation du rôle du Sénat. Il eût en effet été logique et utile à la qualité de l'examen du projet qui nous est proposé que la Haute Assemblée, compte tenu du rôle que la Constitution lui a imparti, soit à même de réfléchir et d'examiner sans a priori le texte qui lui était soumis, afin de présenter à l'Assemblée

nationale une architecture technique et juridique permettant à celle-ci d'apporter, dans le cadre de sa responsabilité, son point de vue.

Il eût peut-être aussi été souhaitable qu'un tel texte ne soit pas examiné en urgence, c'est-à-dire que l'on ne nous impose pas, une fois de plus - et sur un sujet aussi important ! - un débat tronqué, ne permettant pas le rapport normal de droit, le rapport politique entre les deux assemblées.

On a tout dit des conditions dans lesquelles ce débat a été engagé et de l'incapacité dans laquelle nous avons été, quel qu'il ait été le travail acharné de nos rapporteurs, de prendre pleinement conscience de la portée de certaines des dispositions qui nous étaient proposées.

Que pouvions-nous faire ?

Nous aurions pu être tentés de refuser ce texte plutôt que d'aboutir à de mauvaises solutions. Telle n'a pas été notre démarche. Elle n'aurait d'ailleurs pas été conforme à la tradition du Sénat.

Nous nous sommes efforcés, en quelque sorte, d'éviter la pire, étant entendu que, demain, dans d'autres conditions, la réflexion pourra reprendre - nous en avons discerné les grandes lignes dans les remarquables propos de nos rapporteurs - et aboutir à une véritable réforme correspondant réellement au problème posé.

La commission des lois, comme la commission des finances et la commission des affaires économiques, a admis le principe de l'institution d'une solidarité entre les communes. Mais elle l'a fait en toute connaissance de cause : il s'agit, en la matière, d'un véritable transfert de responsabilités de l'Etat sur les collectivités locales.

Mais les mécanismes proposés ne paraissent pas être les mieux adaptés pour résoudre les difficultés des banlieues, que des incidents hélas quasi quotidiens nous révèlent. En effet, sont en cause l'emploi, la formation, l'éducation, les conséquences d'une immigration incontrôlée et, enfin, la sécurité.

Voilà dix ans qu'une certaine majorité - une majorité certaine ! - est en charge de ce problème, et voilà dix ans qu'aucune solution n'est apportée ! Au contraire, nous constatons quotidiennement, de par la gravité des événements qui se produisent, la détérioration d'une situation dont on peut se demander si le Gouvernement est véritablement en état de la maîtriser.

Il n'est pas, bien sûr, dans notre propos ni dans notre esprit de refuser l'institution de certaines solidarités entre les collectivités locales, mais les mécanismes proposés par le Gouvernement risquent d'avoir des effets pervers.

Le premier est déjà sensible : que signifie cette opposition entre communes riches et communes pauvres ? Veut-on réintroduire une notion périmée, une sorte de lutte des classes entre les collectivités territoriales...

Plusieurs sénateurs du R.P.R. Eh oui !

M. Jacques Larché, président de la commission des lois. ... alors que la vanité d'une telle notion apparaît chaque jour davantage ?

Les simulations que nous avons pu obtenir montrent clairement combien ce dispositif est peu adapté. En effet, des communes dont certains quartiers connaissent des difficultés et qui sont dotées d'un programme de développement social des quartiers ne bénéficient pas de la solidarité. Certaines devraient même être contributrices !

Les critères de sélection des communes bénéficiaires et des communes contributrices sont largement arbitraires et leur mise en œuvre engendre des inéquités flagrantes : certaines communes ont été citées qui ont été exclues du mécanisme de solidarité alors que, normalement, elles devraient en bénéficier.

En outre, les mécanismes de solidarité risquent de déséquilibrer la gestion des communes contributrices par des amputations, pour certaines sensibles, de leur dotation globale de fonctionnement, par la minoration du taux d'évolution minimale garantie ou de leurs recettes fiscales, par le prélèvement opéré, en Ile-de-France, au profit du fonds de solidarité.

Est-il nécessaire de prendre ce risque pour dégager des sommes qui s'avèrent modestes : 400 millions de francs de solidarité urbaine la première année, que se partageraient

plus de 400 communes, 500 millions de francs environ pour le fond de solidarité, que se partageraient une centaine de communes ?

On est en droit de s'interroger sur la nécessité de mettre en place des dispositifs si complexes pour de tels résultats, si faibles au regard du coût de certaines dépenses somptuaires à prétention culturelle.

Les communes que l'application des critères prévus par le projet de loi classera comme défavorisées recevront donc des attributions, en général bien faibles eu égard à l'ampleur des problèmes. En outre, nous n'avons aucune garantie que ces sommes seront bien utilisées pour contribuer à l'amélioration des conditions de vie des habitants. Mais contrôler les affectations poserait un problème juridique important, car on pourrait se demander si une telle disposition ne serait pas incompatible avec les principes de la décentralisation et de la libre administration des collectivités territoriales.

Ce projet, qui semble donc mal adapté à son objectif, paraît aussi à la commission des lois inquiétant, par plusieurs aspects, eu égard à certains principes juridiques.

Je songe, bien sûr, tout d'abord, au fond de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France.

La minoration du taux d'évolution minimale garantie de la dotation globale de fonctionnement pour financer la dotation de solidarité urbaine ne soulève pas de difficultés particulières. On peut toujours envisager d'autres règles de répartition d'une dotation de l'Etat, bien qu'elle soit, à l'origine, le substitut de divers concours de l'Etat représentatifs de ressources fiscales antérieurement perçues par les communes.

En revanche, le principe même de l'alimentation du fonds de solidarité par un prélèvement sur les ressources fiscales de certaines communes me paraît porter atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales. Il ne s'agit pas, en effet, d'un écrêtement des bases d'un impôt local mais d'une amputation par l'Etat du produit des impôts locaux dont les taux ont été votés par les conseils élus d'une collectivité territoriale.

Certes, la Constitution ne garantit pas sans limite la libre administration des collectivités territoriales puisque, aux termes de son article 72, elle prévoit que celle-ci s'exerce dans les conditions prévues par la loi. Mais le Conseil constitutionnel ne s'est jamais porté au premier rang des défenseurs de la libre administration des collectivités territoriales !

Il s'agit, d'ailleurs, d'une des matières où il s'est arrogé un pouvoir d'appréciation très large puisqu'il apprécie si les contraintes que le législateur impose aux collectivités locales ont ou non pour effet d'entraver leur libre administration en fonction d'une importance qu'il entend juger.

Le Conseil constitutionnel en jugera peut-être autrement s'il se trouve saisi, mais il me paraît que le législateur ne peut, sans porter atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales, autoriser l'Etat à amputer les ressources qui résultent pour les communes des impôts qu'elles ont décidé et dont elles ont fixé les taux dans les limites prévues par la loi.

Et même si l'on considérait que le principe d'un tel prélèvement n'est pas en soi attentatoire à la libre administration des collectivités territoriales et qu'une telle disposition n'est inconstitutionnelle qu'en raison de l'ampleur de la contrainte qui en résulte pour les collectivités locales, force serait de constater que l'amputation des ressources fiscales des communes est telle qu'elle constitue en elle-même une atteinte au principe de la libre administration, car le prélèvement, comme le montrent les simulations, représenterait une perte sur les ressources fiscales de 5 p. 100 pour la majorité des communes concernées et même, pour quelques-unes, de plus de 10 p. 100.

Celles-ci seront donc conduites, si elles veulent maintenir à leurs habitants les prestations auxquelles ils sont habitués, à majorer les impôts. Ce ne sera, d'ailleurs, depuis 1988, que le troisième impôt que vous aurez institué, alors que la reprise de l'activité économique vous a permis de disposer d'importantes ressources supplémentaires sur l'utilisation desquelles on est en droit de s'interroger !

Ni le Gouvernement ni vous, monsieur le ministre d'Etat, n'avez voulu laisser au Sénat la responsabilité essentielle dans ce débat, responsabilité qui lui incombait pourtant en raison du rôle que la Constitution lui assigne. La conséquence, hélas ! en est simple : un problème réel ne recevra pas une solution adaptée ; un mot porteur d'espérance, le

beau mot de « solidarité », aura été, une fois de plus, galvaudé. Nous vous en laissons la responsabilité. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des affaires économiques.

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, mon commentaire sera bref ; il ne portera pas tant sur ce que contient le projet de loi que sur ce qu'il omet.

Le texte qui nous est soumis se veut une loi de solidarité urbaine. Est-ce lui faire un mauvais procès que de lui reprocher de ne pas déborder de ce cadre, de ne pas traiter de l'aménagement du territoire dans son ensemble mais sous son seul angle urbain ?

Je ne le crois pas, pour des raisons que M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan a excellemment présentées, mais que vous me permettez, au nom de la mission sénatoriale d'information sur l'avenir de l'espace rural français, d'évoquer de nouveau très brièvement. J'en ressens en quelque sorte l'obligation. J'observe d'ailleurs avec plaisir que M. le rapporteur de la commission des finances a fait référence à nos conclusions, qui ont été présentées à la convention de Bordeaux.

Pourquoi, mes chers collègues, ces conclusions doivent-elles être prises en considération dans le débat qui nous occupe ? Pour trois raisons : parce que les communes rurales sont, de toutes les communes françaises, les plus dépourvues de ressources financières ; parce que, en deuxième lieu, c'est dans le milieu rural que les équipements et les services sont les plus coûteux ; enfin, parce qu'il est vain de s'attaquer aux problèmes de nos banlieues si l'on ne traite pas en même temps l'une des grandes causes de la concentration urbaine : la désertification rurale.

M. Christian Poncelet. Evidemment !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques. L'exposé des motifs du projet de loi déclare « inacceptable, au regard de la cohésion sociale et de la solidarité nationale », la disparité dans la capacité financière des communes à offrir à leur population équipements et prestations. J'en suis, monsieur le ministre, totalement convaincu.

Mais ce que je ne parviens pas tout à fait à comprendre, c'est pourquoi la même disparité deviendrait moins inacceptable, pourquoi il serait moins nécessaire ou urgent de la corriger dès lors qu'elle opposerait communes rurales et communes urbaines.

Le système que vous nous demandez d'approuver met en place une solidarité à deux vitesses, c'est-à-dire une France à deux vitesses : d'un côté, les villes, de l'autre, l'espace rural. Réservée aux uns, les urbains, la solidarité serait refusée aux autres, les ruraux.

Je vous ai bien entendu, monsieur le ministre, et d'ailleurs avec beaucoup de plaisir, déclarer tout à l'heure qu'il était vain d'opposer les villes à la campagne et que tel n'était pas votre propos. Telle est cependant la conséquence involontaire - je suis tout prêt à l'admettre - mais bien réelle du projet de loi qui nous est soumis.

Cette ségrégation est d'autant plus difficile à admettre que la solidarité instituée ne joue qu'entre villes, c'est-à-dire entre riches et moins riches.

Loin de moi, bien entendu, l'idée de contester les difficultés dramatiques que connaissent nos banlieues ! Mais, si démunies que soient les plus pauvres de nos communes urbaines, il n'en est pas qui ne perçoivent de l'Etat, au titre de la D.G.F., une contribution par habitant très largement supérieure à celle dont bénéficie la quasi-totalité des communes rurales. (*Applaudissements sur les travées du R.D.E., de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Exact !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques. Cette inégalité découle du mécanisme même de la D.G.F. instituée en 1979, inégalité que les règles de péréquation adoptées en 1985 n'ont fait qu'aggraver.

Je rappelle que la dotation de base, qui est une dotation par habitant et qui représente 40 p. 100 de la D.G.F., établit une hiérarchie entre les communes. Aux termes de cette hiérarchie entre les communes, le citoyen d'une commune de 500 habitants « vaut » - veuillez m'excuser d'employer ce terme, mais il dit bien ce qu'il veut dire - deux fois et demie moins que le citoyen comparable d'une agglomération de plus de 200 000 habitants.

La redistribution instituée dès 1979, mais aggravée en 1985, détériore la situation de plusieurs façons.

M. Charles Pasqua. Redressée en partie en 1986, mon cher collègue !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques. Je vous laisserai le soin de l'expliquer, cher président !

M. Claude Estier. On n'en a pas gardé le souvenir !

M. Gérard Delfau. Il fallait aller plus loin !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques. Le potentiel fiscal qui sert à déterminer le montant de la dotation de péréquation, laquelle représente 37,5 p. 100 de la D.G.F., est calculé par rapport à la moyenne de la strate démographique à laquelle appartient la commune et non par rapport à la moyenne nationale. Or chacun sait que le potentiel fiscal s'élève avec le chiffre de la population.

Quant à la dotation de compensation, qui représente 22,5 p. 100 de la D.G.F., elle est attribuée en fonction de trois critères. Celui du nombre des élèves domiciliés dans la commune est neutre ou à peu près. Celui du nombre des logements sociaux est, par excellence, urbain : il compte pour 60 p. 100. Celui de la longueur de la voirie est, par excellence, rural : il compte pour 20 p. 100 seulement, inégalité d'autant plus contestable que les communes rurales, qui n'accèdent que difficilement aux prêts locatifs aidés en raison des directives ministérielles en vigueur, sont en mal de construire des logements sociaux dont elles ont pourtant le plus grand besoin.

M. Lucien Lanier. Très juste !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques. La preuve par neuf de ce que j'avance, on la trouve dans la façon dont joue la « garantie de progression minimale » : 22 000 communes de moins de 2 000 habitants l'ont perçue en 1990, mais, ensemble, elles n'ont reçu que 10 p. 100 des sommes versées, alors que les douze villes de plus de 200 000 habitants se sont partagé 36,7 p. 100 de ces mêmes sommes. (*Eh oui ! sur les travées socialistes.*)

Monsieur le ministre, l'inégalité entre communes urbaines et communes rurales face à la D.G.F. est donc indéniable. Il faut bien le dire.

Peut-on la justifier en raison d'une inégalité correspondante des besoins ? C'est toute la question. Or c'est précisément ce qu'affirme l'exposé des motifs du projet de loi. On peut y lire que les besoins de la population en équipements et en services, et les charges qui en découlent, augmentent avec l'urbanisation.

Vous me permettez, monsieur le ministre, de ne pas être d'accord avec ce postulat. Tout indique que le coût de la plupart des équipements - je pense à des équipements aussi vitaux que l'eau et l'électricité - et la plupart des services - je pense, par exemple, au ramassage scolaire - coûtent d'autant plus cher que la distance à parcourir est plus grande et que le nombre d'habitants est plus faible. Les lois de la rentabilité sont, hélas ! inexorables. Le Fonds national pour le développement des adductions d'eau, le F.N.D.A.E., a, dans une étude très récente, démontré que le prix de revient d'un mètre cube d'eau potable est trois fois plus élevé en zone d'habitat dispersé qu'en agglomération urbaine.

M. Etienne Dailly. Tout à fait !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques. Faut-il donc considérer qu'il y a une différence de nature entre les besoins des ruraux et des urbains, ou que le droit aux équipements et aux services n'est pas le même pour les premiers et pour les seconds, qu'il y a, au regard de ce que la communauté nationale doit apporter à ses membres, effectivement deux France, celle des citoyens de première classe et celle des citoyens de deuxième classe ?

Comment une telle logique, si elle était acceptée et mise en pratique, ne contribuerait-elle pas à achever de vider l'espace rural et à rendre plus aigus encore les problèmes si terribles dont souffrent nos grandes concentrations urbaines ?

Monsieur le ministre, ce sont les deux faces d'un même mal. Vous l'avez vous-même souligné tout à l'heure.

Permettez-moi d'enchaîner en disant ceci : en s'en prenant aux effets et en ignorant les causes de la concentration urbaine, on ne fera que remplir un nouveau tonneau des Danaïdes. L'aménagement du territoire ne se divise pas. La politique qu'il exprime est une, comme le territoire qui en est le support. (*Applaudissements sur les travées du R.D.E.*)

L'Assemblée nationale l'a bien senti quand elle a enrichi le projet de loi d'un volet relatif aux départements ruraux, enrichissement que vous avez eu la sagesse d'accepter.

Les amendements que le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques défendra au cours du débat vous inviteront à franchir un pas de plus. J'espère que vous les accepterez.

S'il n'était pas ainsi, qu'au moins le Gouvernement prenne l'engagement de tenir compte de ces amendements et, après les avoir soumis à simulation, de proposer rapidement au Parlement une réforme complète de la D.G.F., une réforme qui apporte enfin aux communes rurales le concours financier équitable auquel elles ont un droit absolu, une réforme qui permettra seule à l'espace rural français d'échapper à la désertification qui, sur plus d'un quart du territoire national, le menace. (*Applaudissements sur les travées du R.D.E., de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Charles Pasqua. Je demande la parole.

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

M. Charles Pasqua. Monsieur le président, le texte qui nous est soumis est de toute première importance. D'ailleurs, le fait que, outre le rapporteur de la commission saisie au fond et les rapporteurs des commissions saisies pour avis, leurs présidents respectifs soient intervenus montre l'intérêt que ce projet de loi suscite au Sénat. C'est logique puisqu'il s'agit du financement des collectivités locales.

Au cours de la dernière réunion de la conférence des présidents, tous les présidents de groupe (*Protestations sur les travées socialistes*)... en tout cas ceux de la majorité sénatoriale (*Ah ! sur les mêmes travées*) et celui du groupe communiste...

Vous ricanez ! Attendez au moins d'entendre ce que je vais dire. Mais il est vrai que vous ricanez d'office, compte tenu de votre objectivité naturelle !

M. Jacques Bialski. Qui n'a d'égale que la vôtre !

M. Charles Pasqua. En conférence des présidents, disais-je donc, nous sommes intervenus pour demander que le Sénat ait le temps d'examiner ce texte. Or, non seulement le temps nous a été compté, mais, à la façon dont le débat est organisé aujourd'hui même et compte tenu du fait que nos travaux seront suspendus vers dix-huit heures trente jusqu'après le dîner, ainsi que cela nous a été annoncé en début de séance, il se trouve que les représentants des groupes parlementaires, expression des groupes politiques, interviendront dans la discussion générale à une heure qui exclura toute reprise de leurs propos dans la presse.

M. René Régnault. Alors, parlez dès maintenant !

M. Charles Pasqua. J'estime, en ce qui me concerne, que cela n'est pas convenable.

C'est la raison pour laquelle je demande le report de la suite de la discussion générale à demain après-midi.

Et que l'on ne vienne pas nous dire que cela empêchera le Sénat d'achever l'examen de ce texte dans des délais convenables pour le Gouvernement ! Après tout, c'est le ministre chargé des relations avec le Parlement qui nous a indiqué lui-même, en conférence des présidents, que la prochaine réunion de celle-ci - après-demain jeudi, à douze heures - apprécierait, en fonction du déroulement de la discussion, si celle-ci devait être prolongée au-delà de jeudi midi ou non.

Je considère que nous pourrions parfaitement achever la discussion de ce texte jeudi soir. Le Sénat aurait ainsi le temps de travailler convenablement et les représentants des groupes parlementaires de s'exprimer dans de bonnes conditions.

Sur ce report, monsieur le président, je demande au Sénat de s'exprimer par scrutin public. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur cette demande de report ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je ne puis qu'être surpris par la demande que vient de formuler M. Pasqua, bien que, dans son intervention, ayant formulé à la fois la demande et la réponse, il ait pour ainsi dire résolu une grande partie de mon problème. (*Sourires.*)

Cela ne m'étonne pas, car je connais son expérience. Mais c'est également parce que je connais son expérience que je ne peux croire que ce sont des problèmes de délais qui empêchent la Haute Assemblée de débattre d'un texte aussi sensible pour l'ensemble de ses membres.

Si j'avais besoin d'un argument - inutile bien sûr ! - je dirai que j'ai été plutôt flatté - non pour ma personne, mais pour le projet de loi - de constater que trois rapporteurs et trois présidents de commission se sont succédé à la tribune pour intervenir sur ce texte qu'ils considèrent donc comme important.

M. Charles Pasqua. Je n'ai pas dit autre chose !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Bien entendu, mais j'allais au-delà de votre seule intervention, monsieur Pasqua.

Et quand je regarde la liste des intervenants dans la discussion générale, j'y vois le nom de celles et de ceux, membres de la Haute Assemblée, qui, depuis des années, connaissent parfaitement le mécanisme de la dotation globale de fonctionnement et les problèmes de solidarité entre les collectivités territoriales. Je suis persuadé qu'ils sont totalement au clair de leur position, de leurs arguments et de leurs amendements à présenter sur ce texte.

D'ailleurs, s'ils ne l'avaient pas été, la qualité des interventions des rapporteurs et des présidents de commission les aurait mis en situation de débattre.

Dès lors, monsieur le président, en qualité de représentant du Gouvernement, je suis là, et permettez-moi de dire, en toute humilité, que j'y resterai aussi longtemps que le Sénat le souhaitera. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur la demande de report de la suite de la discussion du projet de loi ?

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. La commission des finances est à la disposition du Sénat.

Je me suis livré à un rapide calcul : la durée de la discussion générale pourrait être de quatre heures, celle des articles, de dix à treize heures.

Si nous acceptons la proposition de M. Pasqua, comment se présenterait la suite de nos travaux ? Demain, en commençant à quinze heures, nous pourrions clore la discussion générale vers dix-neuf heures trente, voire vingt heures. Nous pourrions alors aborder la discussion des articles vers vingt-deux heures et, en poursuivant nos travaux jusque vers deux heures du matin, le jeudi, il ne resterait plus que six heures de débat.

Le jeudi, à quinze heures, après la conférence des présidents - je confirme, sous le contrôle de ses autres membres, qu'elle fera le point jeudi, à douze heures - nous reprendrions la discussion des articles, laquelle pourrait, de mon point de vue, se terminer dans la soirée.

Telles sont les observations que je souhaitais livrer à l'appréciation du Sénat avant qu'il ne se prononce.

M. René Régnauld. Cela n'honore pas le Sénat !

M. Claude Estier. Je demande la parole.

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

M. Claude Estier. Messieurs, vous êtes la majorité, et je ne me fais pas d'illusion sur le résultat du scrutin qui va intervenir. M. Pasqua a demandé un scrutin public ; je m'apprêtais à le faire de moi-même. Nous sommes donc d'accord sur ce point. Mais sur ce point seulement, car je ne peux en aucun cas accepter les arguments qu'il a présentés.

Depuis le début de l'après-midi, nous avons entendu un argument revenir de façon lancinante dans la bouche de nos rapporteurs : on obligerait le Sénat à discuter dans la précipitation. Moi, je dis que la majorité sénatoriale use de moyens que, sans vouloir employer un vocable trop désagréable, je serais tenté de qualifier d'hypocrites pour retarder ce débat. (*Murmures de protestation sur les travées du R.P.R.*)

D'abord, on nous « sert » le prétexte d'une commission mixte paritaire qui doit se réunir aujourd'hui à dix-huit heures trente - je constate d'ailleurs qu'il est déjà dix-huit heures quarante-cinq. Il est peu courant, avouez-le, que l'on interrompe un débat en séance plénière pour la tenue d'une commission mixte paritaire ; cela n'est pas arrivé souvent à ma connaissance. C'est le premier point.

M. René Régnauld. On se resserrera de ce prétexte !

M. Claude Estier. Par ailleurs, M. Pasqua nous a dit que, si l'on continuait la discussion ce soir, les propos des représentants des groupes parlementaires ne pourraient pas être repris dans la presse. Or, si quelqu'un peut se plaindre de cette situation, c'est bien le groupe socialiste ! En effet, que lirons-nous dans la presse demain, mes chers collègues ? Nous trouverons - et c'est bien normal - les interventions des trois rapporteurs et celles des trois présidents de commission, qui tous, que je sache, appartiennent à la majorité sénatoriale.

M. René Régnauld. C'est votre conception de la démocratie ?

M. Claude Estier. Par conséquent, cet argument ne tient pas, monsieur Pasqua.

Puis, vous avez invoqué la conférence des présidents. J'ai assisté, comme vous, à la dernière conférence des présidents au cours de laquelle une longue discussion s'est engagée pour savoir quand commencerait et comment se déroulerait ce débat, qui - je vous le rappelle au passage - devait débiter mercredi dernier.

M. Gérard Delfau. Eh oui !

M. Claude Estier. Le Gouvernement, à deux reprises durant cette conférence des présidents, a fait des concessions pour que le débat ne commence qu'aujourd'hui, afin que la commission des finances, notamment, ait le temps de présenter son rapport. A cet égard, c'est avec raison que l'on a rendu hommage à M. Paul Girod, qui a eu le temps de rédiger un rapport écrit.

Par conséquent, nous étions tous d'accord : il n'y a pas eu de contestation concernant les conclusions de cette conférence des présidents. J'en appelle aujourd'hui à M. le président du Sénat : nous avions tous accepté que le débat qui a commencé tout à l'heure se prolonge ce soir - ainsi qu'il est écrit en toutes lettres dans l'ordre du jour - puis demain, et décidé que la prochaine conférence des présidents déterminerait la suite du débat.

La séance de ce soir - je le répète - a bien été acceptée par tout le monde lors de la dernière conférence des présidents. Vous la remettez en question aujourd'hui, c'est votre droit,...

M. Gérard Delfau. Ce n'est pas une façon de travailler !

M. Claude Estier. ... mais vous voudrez bien nous reconnaître celui de ne pas être d'accord. Nous pensons, en effet, que de telles méthodes n'honorent pas le Sénat ! (*Applaudissements sur les travées socialistes. - Protestations sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. René Régnauld. Ce n'est pas non plus une façon d'honorer les collectivités locales !

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

Je mets aux voix la demande formulée par M. Pasqua tendant au report de la suite de la discussion de ce projet de loi à demain, quinze heures.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe du R.P.R.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(*Le scrutin a lieu.*)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 84 :

Nombre des votants	316
Nombre des suffrages exprimés	315
Majorité absolue des suffrages exprimés	158
Pour l'adoption	231
Contre	84

Le Sénat a adopté.

La suite de la discussion est donc renvoyée à demain.

5

DÉPÔT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi de la question orale avec débat suivante :

Mme Hélène Luc tient à attirer l'attention de M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, sur la situation prévisible à la prochaine rentrée scolaire. Si les nombreuses fermetures de classes et suppressions de postes déjà programmées ne sont pas annulées, une nouvelle dégradation des conditions d'accueil et d'enseignement se produira. Les établissements situés en zone rurale et en zone d'éducation prioritaire seraient, notamment, fortement touchés par ces dispositions.

Il faut donc, non pas procéder à une restriction budgétaire supplémentaire, comme cela vient d'être annoncé, mais au contraire décider d'un collectif budgétaire important pour l'éducation nationale. Un prélèvement de 40 milliards de francs sur les dépenses de surarmement en permettrait la réalisation.

Mme Hélène Luc demande donc à M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de bien vouloir attribuer les moyens qui s'imposent pour assurer une rentrée scolaire répondant aux exigences de la qualité de la formation pour tous les élèves (n° 126).

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de la discussion aura lieu ultérieurement.

6

RETRAIT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que M. Roland du Luart a fait connaître qu'il retire la question orale avec débat n° 113 qu'il avait posée à M. le ministre de l'agriculture et de la forêt.

Cette question avait été communiquée au Sénat le 2 octobre 1990.

Acte est donné de ce retrait.

7

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu de MM. Marc Lauriol, Michel Alloncle, Hubert d'Andigné, Honoré Baillet, Jacques Bérard, Amédée Bouquerel, Yvon Bourges, Jean-Eric Bousch, Michel Caldaguès, Auguste Cazalet, Gérard César, Jean Chamant, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Michel Doublet, Franz Duboscq, Alain Dufaut, Alain Gérard, Georges Gruillot, Yves Guéna, Emmanuel Hamel, Bernard Hugo, Roger Husson, André Jarrot, Lucien Lanier, Gérard Larcher, René-Georges Laurin, Paul Masson, Michel Maurice-Bokanowski, Mme Hélène Missoffe, MM. Geoffroy de Montalembert, Jean Natali, Lucien Neuwirth, Paul d'Ornano, Jacques Oudin, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Michel Rufin, Maurice Schumann, Jean Simonin, Louis Souvet et Martial Taugourdeau, une proposition de loi ten-

dant à modifier l'article L. 321-13 du code du travail afin d'adapter cette disposition à la spécificité des particuliers employeurs.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 254, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires sociales sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu de M. Jacques Machet une proposition de loi visant à alléger le poids de la taxe foncière sur les propriétés non bâties sur l'agriculture française.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 255, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

8

DÉPÔT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu de M. Paul Girod un rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes (n° 242, 1990-1991).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 253 et distribué.

9

DÉPÔT D'AVIS

M. le président. J'ai reçu de M. Jean Faure un avis présenté au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes (n° 242, 1990-1991).

L'avis sera imprimé sous le numéro 251 et distribué.

J'ai reçu de M. Michel Rufin un avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes (n° 242, 1990-1991).

L'avis sera imprimé sous le numéro 252 et distribué.

10

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 3 avril 1991, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi (n° 242, 1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes.

Rapport (n° 253, 1990-1991) de M. Paul Girod, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Avis (n° 252, 1990-1991) de M. Michel Rufin, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Avis (n° 251, 1990-1991) de M. Jean Faure, fait au nom de la commission des affaires économiques du Plan.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi est reporté à la fin de la discussion générale.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-huit heures cinquante-cinq.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
JEAN LEGRAND

NOMINATIONS DE RAPPORTEURS

COMMISSION DES FINANCES, DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET DES COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

M. Paul Girod a été nommé rapporteur du projet de loi n° 242 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU PLAN

M. Jean Faure a été nommé rapporteur pour avis du projet de loi n° 242 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes.

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGIS- LATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

M. Michel Rufin a été nommé rapporteur pour avis du projet de loi n° 242 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes.

ORDRE DE CLASSEMENT DES ORATEURS POUR LE PREMIER DÉBAT ORGANISÉ PAR LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

(Seconde session ordinaire de 1990-1991)

Tirage au sort effectué le 27 mars 1991
en application de l'article 29 bis du Règlement

ORDRE AU SEIN DE CHAQUE SÉRIE

1. Groupe du rassemblement pour la République.
2. Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe.
3. Groupe du rassemblement démocratique et européen.
4. Groupe socialiste.
5. Groupe communiste.
6. Groupe de l'union des républicains et des indépendants.
7. Groupe de l'union centriste.

QUESTIONS ORALES

Dégradation du service public sur le réseau Nord de la S.N.C.F.

295. - 29 mars 1991. - **Mme Marie-Claude Beaudou** attire l'attention de **M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer** sur la détérioration et la dégradation du service public sur le réseau Nord S.N.C.F. au départ de la gare du Nord, la 3^e gare du monde. Considérant le nombre croissant de retards ou de suppressions de trains dans la dernière période : 499 trains sont concernés pour la première quinzaine de février ; considérant l'insécurité croissante pour les employés, les usagers sur certaines lignes ; considérant les conséquences d'une politique de transports tournée exclusivement vers l'aménagement prioritaire d'un réseau ferroviaire européen à grande vitesse au détriment du réseau de banlieue (les six niveaux de parkings automobiles - 1 300 places - de la gare du Nord sont réalisés pour les usagers du T.G.V.) ; considérant l'insuffisance de la qualité de certains matériaux utilisés ne résistant ni au gel, ni au froid, ni à la neige ; considérant les conséquences sur la vie quotidienne des habitants du Val-d'Oise : inconfort, insécurité dans les trains bondés, retards entraînant des difficultés pour la garde des enfants, les rapports avec les employeurs, allongement du temps de trajets : en 1970 au temps de la vapeur, le trajet Paris-Pontoise était de 43 minutes maintenant, en moyenne, il dépasse 45 minutes, la vie des enfants ; considérant l'existence d'une tarification particulièrement injuste et insupportable, la politique tarifaire visant à combler la diminution de ses recettes voyageurs : elle lui demande quelles mesures envisage le Gouvernement en faveur de l'arrêt des suppressions d'effectifs à la S.N.C.F., de l'embauche de nouveaux personnels permettant d'assurer une présence humaine plus nombreuse dans les gares, les trains, les ateliers d'entretien du matériel, et des infrastructures. Elle lui demande également quelle action il envisage pour que la S.N.C.F. investisse prioritairement pour des structures ferroviaires nouvelles avec le doublement, voire le triplement de certaines voies aujourd'hui surchargées en réalisant un certain nombre de voies souterraines, dont une voie double pour le T.G.V. Nord. Elle lui demande enfin l'électrification des lignes Paris-Beauvais, Paris-Laon, l'augmentation de la cadence de certaines dessertes et la réduction des temps de trajets, la rénovation de certaines gares pour un meilleur accueil et une meilleure sécurité, la modernisation, l'augmentation du parc voitures (deux niveaux) afin d'assurer confort, sécurité, exactitude indispensables pour un service public de qualité, l'extension de la carte orange, l'harmonisation de la tarification pour l'ensemble de la banlieue Nord. (295).

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du mardi 2 avril 1991

SCRUTIN (N° 84)

sur la demande de M. le président Charles Pasqua de report au mercredi 3 avril 1991 à 15 heures de la suite de la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes.

Nombre de votants : 313

Nombre de suffrages exprimés : 312

Pour : 228

Contre : 84

Le Sénat a adopté.

Ont voté pour

François Abadie
Philippe Adnot
Michel d'Aillières
Paul Alduy
Michel Alloncle
Jean Amelin
Hubert d'Andigné
Maurice Arreckx
Jean Arthuis
Alphonse Arzel
Honoré Baillet
José Ballarello
René Ballayer
Bernard Barbier
Bernard Barraux
Jean-Paul Bataille
Gilbert Baumet
Henri Belcour
Claude Belot
Jacques Bérard
Georges Berchet
Daniel Bernardet
Roger Besse
André Bettencourt
Jacques Bimbenet
François Blaizot
Jean-Pierre Blanc
Maurice Blin
André Bohl
Roger Boileau
Christian Bonnet
Amédée Bouquerel
Joël Bourdin
Yvon Bourges
Philippe
de Bourgoing
Jean-Eric Bousch
Raymond Bouvier
André Boyer
Jean Boyer
Louis Boyer
Jacques Braconnier
Paulette Brépierre
Louis Brives
Camille Cabana
Guy Cabanel
Michel Caldaguès
Robert Calmejan

Jean-Pierre Camoin
Jean-Pierre Cantegrit
Paul Caron
Ernest Cartigny
Louis de Catuelan
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Gérard César
Jean-Paul Chambriard
Jacques Chaumont
Michel Chauty
Jean Chérioux
Roger Chinaud
Auguste Chupin
Jean Clouet
Jean Cluzel
Henri Collard
Henri Collette
Yvon Collin
Francisque Collomb
Charles-Henri
de Cossé-Brissac
Maurice
Couve de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
André Daugnac
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
François Delga
Jacques Delong
Charles Descours
André Diligent
Michel Doublet
Franz Dubosq
Alain Dufaut
Pierre Dumas
Jean Dumont
Ambroise Dupont
Hubert
Durand-Chastel
André Egu
Jean-Paul Emin
Jean Faure
Jean Dumont
Ambroise Dupont
Hubert
Durand-Chastel
André Egu
Jean-Paul Emin
Jean Faure
Marcel Fortier

André Fosset
Jean-Pierre Fourcade
Philippe François
Jean François-Poncet
Jean-Claude Gaudin
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard
François Gerbaud
Charles Ginésy
Henri Goetschy
Jacques Golliet
Marie-Fanny Gournay
Yves
Goussebaire-Dupin
Adrien Gouteyron
Jean Grandon
Paul Graziani
Georges Gruillot
Yves Guéna
Bernard Guyomard
Jacques Habert
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Nicole
de Hauteclouque
Marcel Henry
Rémi Herment
Daniel Hoeffel
Jean Huchon
Bernard Hugo
Claude Huriet
Roger Husson
André Jarrot
Charles Jolibois
André Jourdain
Louis Jung
Paul Kauss
Pierre Lacour
Christian
de La Malène
Lucien Lanier
Jacques Larché
Gérard Larcher
Bernard Laurent
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Henri Le Breton
Jean Lecanu

Jean-François
Le Grand
Edouard Le Jeune
Max Lejeune
Charles-Edmond
Lenglet
Marcel Lesbros
Roger Lise
Maurice Lombard
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Kléber Malécot
Hubert Martin
Paul Masson
François Mathieu
Serge Mathieu
Michel
Maurice-Bokanowski
Jacques de Menou
Louis Mercier
Daniel Millaud
Michel Miroudot
Hélène Missoffe
Louis Moineard
René Monory
Claude Mont
Geoffroy
de Montalembert
Paul Moreau

Jacques Mossion
Arthur Moulin
Georges Mouly
Jacques Moutet
Jean Natali
Lucien Neuwirth
Henri Olivier
Charles Ornano
Paul d'Ornano
Jacques Oudin
Sosefo Makapé Papilio
Charles Pasqua
Bernard Pellarin
Jean Pépin
Hubert Peyou
Alain Pluchet
Christian Poncelet
Michel Poniatowski
Roger Poudonson
Richard Pouille
Jean Pourchet
André Poumy
Claude Prouvovoyeur
Jean Puech
Henri de Raincourt
Henri Revol
Roger Rigaudière
Guy Robert
Jean-Jacques Robert
Nelly Rodi
Josselin de Rohan
Roger Romani

Ont voté contre

Jean-Pierre Demerliat
Rodolphe Désiré
Michel
Dreyfus-Schmidt
Bernard Dussaut
Claude Estier
Paulette Fost
Jacqueline
Frayse-Cazalis
Aubert Garcia
Jean Garcia
Gérard Gaud
Jean-Marie Girault
Roland Grimaldi
Robert Guillaume
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucournet
Charles Lederman
Bernard Legrand
Félix Leyzour
Paul Loridant
François Louisy
Hélène Luc
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Jean-Luc Mélenchon
Louis Minetti
Michel Moreigne

Olivier Roux
Marcel Rudloff
Michel Rufin
Pierre Schiélé
Maurice Schumann
Bernard Seillier
Paul Séramy
Jean Simonin
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Jacques Sourdille
Louis Souvet
Pierre-Christian
Taittinger
Martial Taugourdeau
Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travert
René Trégouët
Georges Treille
François Trucy
Dick Ukeiwé
Jacques Valade
Pierre Vallon
Albert Vecten
Xavier de Villepin
Serge Vinçon
Louis Virapoullé
Albert Voilquin
André-Georges
Voisin

Georges Othily
Robert Pagès
Albert Pen
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrein
Jean Peyraffite
Louis Philibert
Robert Pontillon
Claude Pradille
Roger Quilliot
Albert Ramassamy
René Regnault
Ivan Renar
Jacques Roccaserra
Gérard Roujas
André Rouvière
Claude Saunier
Franck Sérusclat
René-Pierre Signé
Paul Souffrin
Fernand Tardy
André Vallet
André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert Vigouroux
Hector Viron
Robert Vizet

S'est abstenu

M. Paul Girod.

N'ont pas pris part au vote

MM. Etienne Dailly, François Giacobbi, Pierre Jeambrun,
Pierre Laffitte, François Lesein et Jean Roger.

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Jean Chamant,
qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants : 316
Nombre de suffrages exprimés : 315
Majorité absolue des suffrages exprimés : 158

Pour l'adoption : 231
Contre : 84

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.

ABONNEMENTS					
EDITIONS		FRANCE et outre-mer	ETRANGER		
Codes	Titres	Francs	Francs		
DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :					
03	Compte rendu..... 1 an	108	852	Les DEBATS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes : - 03 : compte rendu intégral des séances ; - 33 : questions écrites et réponses des ministres.	
33	Questions 1 an	108	554		
83	Table compte rendu	52	98		
93	Table questions	52	95	Les DEBATS du SENAT font l'objet de deux éditions distinctes : - 05 : compte rendu intégral des séances ; - 35 : questions écrites et réponses des ministres.	
DEBATS DU SENAT :					
05	Compte rendu..... 1 an	99	535		
35	Questions 1 an	99	349	Les DOCUMENTS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes : - 07 : projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions ; - 27 : projets de lois de finances.	
85	Table compte rendu	52	81		
95	Table questions	32	52		
DOCUMENTS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :					
07	Série ordinaire..... 1 an	670	1 572	Les DOCUMENTS DU SENAT comprennent les projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions.	
27	Série budgétaire 1 an	203	304		
DOCUMENTS DU SENAT :					
08	Un an.....	670	1 538		
DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION 28, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15 TELEPHONE STANDARD : (1) 40-58-75-00 ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77 TELEX : 201178 F DIRJO-PARIS					
En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande.					
Tout paiement à la commande facilitera son exécution Pour expédition par voie aérienne, outre-mer et à l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination.					

Prix du numéro : 3 F