

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

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

2^e SÉANCE

Séance du mercredi 3 avril 1991

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY

1. **Procès-verbal** (p. 242).
2. **Dotation globale de fonctionnement.** - Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 242).
Discussion générale (*suite*): MM. Roger Romani, René Monory, Robert Vizet, Jacques Bellanger, Joël Bourdin, Jean Simonin, André Diligent, Georges Othily, Jean-Pierre Fourcade, Emmanuel Hamel, Paul Séramy, Robert-Paul Vigouroux, Jean-Marie Girault, Jean-Jacques Robert, Bernard Guyomard, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis.
3. **Communication du Gouvernement** (p. 268).
4. **Dotation globale de fonctionnement.** - Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 268).
Discussion générale (*suite*): MM. Claude Saunier, Gérard Delfau, René Régnauld.
Clôture de la discussion générale.

Suspension et reprise de la séance (p. 271)

MM. Michel Delebarre, ministre d'Etat, ministre de la ville ; René Monory.

Article additionnel avant l'article 1^{er} A (p. 276)

Amendement n° 7 de M. Jean Arthuis. - MM. Paul Girod, rapporteur de la commission des finances ; le ministre d'Etat. - Réserve.

Article 1^{er} A (p. 276)

MM. Louis de Catuelan, Jacques Bellanger.

Amendements n°s 20 de M. Michel Rufin, rapporteur pour avis, 88 de M. Robert Vizet, 61, 62 de la commission et 9 de M. Raymond Bouvier. - MM. Michel Rufin, rapporteur pour avis de la commission des lois ; Robert Vizet, le rapporteur, Jacques Machet, le ministre d'Etat. - Retrait des amendements n°s 9 et 20 ; adoption, après une demande de priorité, de l'amendement n° 61, l'amendement n° 88 devenant sans objet ; adoption de l'amendement n° 62.

Adoption de l'article modifié.

Article 1^{er} B (p. 280)

Amendements identiques n°s 63 de la commission, 21 de M. Michel Rufin, rapporteur pour avis, et 50 de M. Jean Faure, rapporteur pour avis. - MM. le rapporteur, Michel Rufin, rapporteur pour avis ; Jean Faure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques ; le ministre d'Etat, Jacques Bellanger, Christian Bonnet, Jean-Pierre Fourcade. - Adoption des amendements supprimant l'article.

Article 1^{er} C (p. 282)

MM. Christian Bonnet, Jacques Bellanger.

Amendements n°s 64 de la commission, 22 de M. Michel Rufin, rapporteur pour avis, et 110 de M. Jacques Bellanger. - MM. le rapporteur, Michel Rufin, rapporteur pour avis ; René Régnauld, le ministre d'Etat. - Rectification et report de l'amendement n° 22 à l'article 11, réserve de l'amendement n° 110 ; adoption de l'amendement n° 64 supprimant l'article.

Articles additionnels après l'article 1^{er} C, avant l'article 3 ou avant l'article 10 (p. 284)

Amendements n°s 59 rectifié de M. Jean Faure, rapporteur pour avis, 90 rectifié *bis* de M. Robert Vizet et 101 de M. Hubert Haenel. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat, Jean Faure, rapporteur pour avis. - Réserve des trois amendements.

Article 1^{er} (p. 285)

Amendement n° 65 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 2 (p. 285)

Amendement n° 66 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 2 *bis* (p. 285)

Amendements identiques n°s 67 de la commission et 23 de M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. - MM. le rapporteur, Michel Rufin, rapporteur pour avis ; le ministre d'Etat. - Adoption des amendements supprimant l'article.

Article additionnel après l'article 2 *bis* (p. 286)

Amendement n° 89 de M. Robert Vizet. - MM. Robert Vizet, le rapporteur, le ministre d'Etat, Jean-Marie Girault. - Rejet par scrutin public.

Article additionnel avant l'article 3 (p. 287)

Amendement n° 124 de M. Robert Calmejane. - MM. Robert Calmejane, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Réserve.

Demande de priorité (p. 287)

Demande de priorité de l'amendement n° 74. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - La priorité est ordonnée.

Article additionnel avant l'article 3 *bis* (p. 288)

Amendement n° 74 (*priorité*) de la commission, sous-amendements n°s 137 de M. Michel Rufin, rapporteur

pour avis, et 123 rectifié de M. Geoffroy de Montalembert. - MM. le rapporteur, Michel Rufin, rapporteur pour avis ; Geoffroy de Montalembert, le ministre d'Etat, Jean-Marie Girault, André Diligent, André Fosset, Gérard Delfau, René Régnauld. - Adoption des sous-amendements n°s 137 et 123 rectifié et de l'amendement n° 74, complété, constituant un article additionnel.

Article 3 (p. 291)

M. Jacques Bellanger.

Amendement n° 68 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption.

Amendements n°s 51 de M. Jean Faure, rapporteur pour avis, 24 rectifié de M. Michel Rufin, rapporteur pour avis, 112 et 113 de M. Robert-Paul Vigouroux. - MM. Jean Faure, rapporteur pour avis ; Michel Rufin, rapporteur pour avis ; Robert-Paul Vigouroux, le rapporteur, le ministre d'Etat, Jacques Bellanger. - Retrait des amendements n°s 112 et 113 ; rejet de l'amendement n° 51 ; adoption de l'amendement n° 24 rectifié.

Amendement n° 69 rectifié de la commission et sous-amendement n° 138 de M. Michel Rufin, rapporteur pour avis ; amendement n° 114 rectifié de M. Jacques Carat. - MM. le rapporteur, Michel Rufin, rapporteur pour avis ; Jacques Bellanger, le ministre d'Etat. - Adoption du sous-amendement n° 138 et de l'amendement n° 69 rectifié, l'amendement n° 114 rectifié devenant sans objet.

Amendement n° 70 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat, Jacques Bellanger. - Adoption.

Amendement n° 71 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption.

Amendement n° 72 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat, Michel Rufin, rapporteur pour avis. - Retrait.

Amendements n°s 104 et 105 de M. Jean-Marie Girault. - MM. Jean-Marie Girault, le rapporteur, le ministre d'Etat, Jacques Bellanger. - Rejet des deux amendements.

Amendement n° 25 de M. Michel Rufin, rapporteur pour avis ; amendements identiques n°s 106 de M. Jean-Marie Girault et 111 de M. Jacques Bellanger. - MM. Michel Rufin, rapporteur pour avis ; Jean-Marie Girault, Jacques Bellanger, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Transformation de l'amendement n° 25 en sous-amendement à l'amendement n° 73 ; rejet des amendements n°s 106 et 111.

Amendement n° 73 de la commission et sous-amendement n° 25 rectifié de M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption du sous-amendement et de l'amendement modifié.

Amendement n° 13 de M. André Diligent. - Retrait.

Amendement n° 86 de la commission. - M. le rapporteur. - Retrait.

MM. Emmanuel Hamel, Robert Vizet, le ministre d'Etat, le rapporteur.

Adoption de l'article modifié.

MM. le président, Christian Poncelet, président de la commission des finances.

Renvoi de la suite de la discussion.

5. **Dépôt d'une proposition de loi** (p. 299).
6. **Dépôt de rapports** (p. 299).
7. **Ordre du jour** (p. 299).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY

vice-président

La séance est ouverte à quinze heures cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

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

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la 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 de ces communes. [Rapport n° 253, avis nos 252 et 251 (1990-1991).]

Mes chers collègues, je vous rappelle que, hier, dans la discussion générale, le Sénat a entendu M. le ministre d'Etat, MM. les rapporteurs, ainsi que MM. les présidents de commission.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Romani. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Roger Romani. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, allons-nous refuser un effort de solidarité alors que nos banlieues explosent ? Voilà la question dans laquelle le Gouvernement voudrait nous enfermer. Tel serait l'objet véritable du texte qui nous est soumis. Voilà, mes chers collègues, comment le problème a été présenté à l'opinion publique.

Alors, crevons l'abcès d'entrée de jeu : oui, nous sommes favorables à la solidarité. Oui, nous pensons qu'un effort s'impose. Mais parce que nous le pensons sincèrement, nous affirmons que la solidarité ce n'est pas la sanction. La solidarité, ce n'est pas non plus la charité. La solidarité, ce n'est pas, enfin, la recentralisation rampante.

Sur tous ces points, monsieur le ministre d'Etat, votre projet de loi nous inquiète.

Pourquoi tant de complexité au service d'une idée que l'on dit si simple : les communes riches doivent aider les communes pauvres ? Voilà qui est troublant. Sans doute, les rédacteurs du projet de loi, puis l'Assemblée nationale n'ont-ils pas eu le temps de faire court, ni simple.

M. Marc Lauriol. Oh non !

M. Roger Romani. Le résultat, hélas ! mes chers collègues, nous le connaissons : un texte bâclé techniquement, - les rapporteurs et les présidents de commission l'ont dit, hier, en termes excellents - mais aussi pervers politiquement ; un texte qui invoque la solidarité, mais provoque les divisions ; un texte d'amnistie pour les carences de l'Etat, mais

qui montre du doigt les communes dites « riches » en leur transférant des charges fiscales, certes, mais surtout la responsabilité de drames sociaux ; un texte, enfin, qui prétend faire patte de velours, mais prépare des combats politiques bien précis.

A l'origine de ce texte, - MM. Paul Girod et Michel Rufin, l'ont fort bien rappelé - il y a les émeutes de Vaulx-en-Velin, l'explosion d'un système urbain au sein duquel les frustrations et les tensions s'additionnent et s'exacerbent : habitat de masse et sans joie de vivre, inexistence des équipements collectifs, constitution de ghettos urbains, que l'absence d'une politique d'immigration lucide favorise d'autant plus insidieusement que le thème de l'antiracisme est devenu l'idéologie de substitution d'une pensée socialiste en sommeil, même s'il faut pour cela ne pas hésiter, mes chers collègues, à rallumer les tensions par des déclarations opportunément faites sur le vote des étrangers.

Puis, il y a surtout l'échec patent d'un système d'enseignement qui ne prépare pas à la formation professionnelle, l'échec patent de la lutte contre le chômage - 45 000 chômeurs supplémentaires, hélas ! soit l'un des indices les plus catastrophiques depuis plusieurs années pour les dernières statistiques - le tout, malheureusement, sur fond d'insécurité chronique. Les chiffres dans ce dernier domaine témoignent d'une nouvelle et importante détérioration.

Ce constat, mes chers collègues, c'est celui de l'échec de l'Etat...

M. Josselin de Rohan. Oui !

M. Roger Romani. ... de dix années de socialisme,...

M. Marc Lauriol. Oui !

M. Roger Romani. ... de ceux qui, après avoir prétendu « changer la vie », ont rabaisé leurs objectifs à la peinture des cages d'escalier et découvrent malheureusement pour nous, mes chers collègues, un nouveau bouc émissaire : les communes.

Lorsque l'Etat refuse d'assurer la sécurité publique et contraint les communes à créer des polices municipales, est-ce la faute des maires ?

Lorsqu'un drame aussi affligeant que celui de Sartrouville se produit, est-ce la faute du maire ?

Lorsque l'investissement dans le secteur locatif privé est découragé et régresse, est-ce la faute des maires ?

Lorsque le nombre de logements mis en chantier passe de 400 000 en 1981 à moins de 300 000 en 1986, remonte à 349 000 en 1989, puis redescend à moins de 300 000 en 1991, est-ce encore la faute des maires ?

M. Marc Lauriol. Non, ce n'est pas la faute des maires !

M. Roger Romani. Monsieur le ministre d'Etat, vous invoquez beaucoup et souvent la solidarité ; mais, en fait, c'est si « transfert des charges » et « transfert des responsabilités » que vous pensez.

Le revenu minimum d'insertion ou la loi Besson l'ont montré, qui imposent aux collectivités locales des charges qu'elles ne peuvent contrôler, et ce de façon uniforme et sans aucun souci de leurs facultés contributives.

En fait, mes chers collègues, comme d'autres l'ont dit avant moi, le texte que vous nous proposez est bâclé. Hélas ! monsieur le ministre d'Etat, ce n'est que trop évident.

Personne ne connaît exactement, à l'heure actuelle, les conséquences du texte que vous nous demandez de voter. C'est si vrai que cinq articles du projet de loi ont pour unique objet de nous annoncer des rapports permettant d'y voir plus clair, mais après le vote du texte ! Est-ce digne du Parlement ?

Et je préfère ne pas insister sur le manque de considération à l'égard des communes, qui ne savent pas, aujourd'hui, alors qu'elles ont dû voter leur budget, à quelle sauce elles vont être accommodées.

Quatre observations sont nécessaires.

La première observation pose sur l'inadéquation des critères aux objectifs poursuivis.

Le projet de loi retenait « l'effort fiscal » comme critère de sélection des communes bénéficiaires. Il est apparu évident que ce critère jouerait en faveur des communes dépenrées et constituerait une véritable prime à la dépense. Il a donc été supprimé pour la répartition des crédits de la dotation de solidarité urbaine.

Le projet de loi retenait également un critère fondé sur le nombre de logements sociaux existant dans la commune. Toutefois, n'étaient considérés comme logements sociaux que ceux qui sont visés au paragraphe 3° de l'article L. 234-10 du code des communes, si bien que les logements sociaux du parc locatif privé n'étaient pas pris en compte.

Il s'agit d'une vision purement administrative des choses, qui engendre une double injustice : les logements sociaux visés peuvent être occupés par des personnes aux revenus tout à fait corrects, tandis que la situation économique réelle des occupants des logements privés les plus médiocres n'est même pas prise en compte !

Ce critère est apparu si injuste qu'il a fallu décider de le réexaminer avant le 15 octobre prochain sur la base d'un rapport gouvernemental présentant les résultats d'une simulation !

Même situation pour le critère fondé sur le potentiel fiscal des communes, lequel est injuste en l'état actuel des bases ; il faudra le réexaminer, vous avez dû en convenir.

Des trois critères pris en compte pour le bénéfice de la dotation de solidarité urbaine, l'un a donc dû être supprimé en raison de ses conséquences évidemment perverses et les deux autres auront des effets que nul n'est aujourd'hui en mesure d'apprécier de façon claire !

J'en viens à la deuxième observation : le texte est totalement inadapté aux objectifs qu'il prétend poursuivre.

Tout d'abord, je traiterai de son inadéquation financière.

Les sommes dégagées permettront-elles de résoudre les problèmes posés ? A l'évidence, mes chers collègues, il n'en est rien. D'une part, la dotation de solidarité urbaine est de 400 millions de francs en 1991, alors que le montant total de la dotation globale de fonctionnement est de 83 milliards de francs. D'autre part, les communes bénéficiaires seraient au nombre d'environ quatre cents.

Le calcul est simple : chaque commune recevra en moyenne un million de francs, ce qui ne lui permettra même pas de repeindre les cages d'escalier, objectif auquel se résu-rait d'ailleurs la politique de la ville en 1988 !

M. Philippe François. Envoyez le Premier ministre !

M. Roger Romani. Les crédits devraient certes atteindre 1 milliard de francs au bout de trois ans. Sera-ce suffisant pour faire face aux besoins ? Nous ne le croyons pas.

Maintenant, j'évoquerai l'absence de tout contrôle sur l'emploi des fonds.

Il est stupéfiant qu'aucun mécanisme ne garantisse l'emploi des fonds de la dotation de solidarité urbaine.

M. Charles Pasqua. Très bien !

M. Roger Romani. Certes, il est désormais prévu - grâce au vote d'un amendement - que l'avis du comité des finances locales sur la répartition des crédits de la dotation de solidarité urbaine sera donné au vu d'un rapport du Gouvernement retraçant les actions de développement social urbain des communes bénéficiaires. Mais il ne s'agit que d'un simple avis de plus et, surtout, rien ne garantit que les crédits de la dotation de solidarité urbaine seront consacrés à un accroissement des efforts.

En refusant tout mécanisme contractuel, vous condamnez le système à l'inefficacité, monsieur le ministre d'Etat,...

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Roger Romani. ... parce que les fonds ne peuvent être affectés sans attenter au principe de l'autonomie communale, parce que le système est incohérent en ce qu'il prélève sur une dotation de fonctionnement des crédits destinés à l'investis-

sement, du moins en principe, parce qu'en réalité le système aboutit à un transfert de pression fiscale et sanctionne les habitants des communes contributives.

Votre logique n'est pas celle de la solidarité, c'est une logique de ponction fiscale et de sanction. (*Murmures sur les travées socialistes.*)

J'en viens maintenant à la troisième observation : votre projet de loi réussit la prouesse, sans régler les problèmes existants, d'en créer de nouveaux.

On entend dire ça et là qu'il n'y a pas de quoi s'alarmer, que les montants en jeu sont proportionnellement faibles, bref que la ponction sera indolore.

Soyons sérieux ! Comment pourrait être indolore la superposition des ponctions opérées par la dotation de solidarité urbaine, la contribution spécifique à l'Ile-de-France et la péréquation interdépartementale instaurée par l'article 10 du projet de loi, sans parler de la péréquation interrégionale qui vient d'être introduite par les députés socialistes dans le texte sur l'administration territoriale ?

Cette ponction « indolore » - vous ne m'en voudrez pas, mes chers collègues, d'évoquer un instant la ville dont j'ai l'honneur d'être l'élu - elle est, pour les Parisiennes et les Parisiens, de 603 millions de francs !

Cette somme représente les deux tiers de la subvention à la préfecture de police, ou plus de 60 p. 100 du programme d'investissement de la ville, ou plus de 70 p. 100 du budget de la culture, ou plus de 50 p. 100 des dépenses d'acquisition de terrains pour les logements sociaux, ou, enfin, 100 millions de plus que le budget des sports.

Cette ponction dite indolore, signifie pour les Parisiens, une augmentation de près de 10 p. 100 de la pression fiscale. (*Murmures sur les travées socialistes.*)

Il est vrai, mes chers collègues, que cette ponction « indolore » ne représenterait proportionnellement qu'une ponction de 41 milliards de francs sur le budget de l'Etat, soit les deux tiers du budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, plus de deux fois les crédits de la justice et plus que le budget de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Alors, je vous pose une question : l'Etat pourrait-il supporter cette ponction qu'il impose à Paris, dont le grand tort - il faut le dire, monsieur le ministre d'Etat - est sans doute d'être la seule capitale à avoir des finances saines ? Pour des socialistes, quel scandale et quelle injustice que cette santé ! (*Vives protestations sur les travées socialistes.* - *Marques d'approbation sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Marc Lauriol. Oui, c'est un scandale !

M. Roger Romani. Monsieur Estier, vous êtes sénateur de Paris...

M. Claude Estier. Justement !

M. Roger Romani. ... mais pas conseiller municipal de Paris, vous ne votez donc pas les impôts des Parisiens !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. On les paie !

M. Roger Romani. Quel scandale, quelle injustice que cette santé, disais-je. Ou plutôt, quelle insupportable situation pour un Gouvernement socialiste qu'une ville qui a les moyens de sa politique et de son autonomie lorsqu'elle ne vote pas socialiste et qu'elle s'appelle Paris.

Un sénateur du R.P.R. Bravo !

M. Roger Romani. Cette vitrine de la gestion d'une opposition soudée, il faut la faire disparaître pour que vive le socialisme ! Et tans pis pour les Parisiens ! Voilà, mes chers collègues, la raison d'être de ce projet de loi.

En effet - c'est ma quatrième observation - qui oserait prétendre que ce projet de loi s'attaque aux maux urbains alors que le problème de l'aménagement du territoire en est dramatiquement absent ?

Et pour cause, mes chers collègues, car nous sommes ici en pleine incohérence.

Est-il cohérent de publier un Livre blanc qui envisage beoitement de faire passer la population régionale de 10 millions à 12 millions d'habitants en Ile-de-France, comme si ce n'était pas le problème numéro un ? Est-il cohérent d'engager sans aucune concertation le doublement du site de la Défense, comme si ce doublement était dénué de toute conséquence ? Est-il cohérent - mes collègues et amis du département des Yvelines ne m'en voudront pas - que la

taxe sur les bureaux soit de 15 francs dans les Yvelines et de 30 à 50 francs à Paris, dans les Hauts-de-Seine et même dans la Seine-Saint-Denis, alors que tout l'effort consiste à rééquilibrer l'Est parisien ? (*Murmures sur les travées du R.P.R.*). Sans doute est-ce pour d'autres raisons que je n'aurai pas la cruauté d'évoquer à cette tribune !

Mes chers collègues, l'aménagement du territoire doit évidemment dépasser le cadre de la région parisienne pour englober la totalité du territoire.

M. Gérard Delfau. Vous êtes trop bon !

M. Roger Romani. Le territoire rural notamment est frappé par la disparition des services publics puis sans doute - hélas ! - celle de communes.

Car ce mal des villes, c'est aussi la manifestation d'un déséquilibre d'ensemble qui affecte tout notre pays. Près de 40 p. 100 du territoire est aujourd'hui en proie à une asphyxie lente mais sûre, et l'agriculture française connaît sa crise la plus grave.

Mes chers collègues, sans projet d'avenir, sans ambition, en proie aux incohérences des décisions européennes et nationales, les agriculteurs ressentent un douloureux sentiment d'abandon (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*).

Or laisser l'agriculture dépérir, laisser les campagnes se vider, c'est gâcher un atout économique et sacrifier cette richesse unique en Europe qu'est notre espace rural. C'est aussi couper la société française de son assise alors qu'elle a tant besoin d'affermir un équilibre vacillant. C'est également la priver de sa mémoire au moment où elle doute de son identité.

M. Emmanuel Hamel. Merci de l'évidence !

M. Roger Romani. Le pays ne peut s'offrir la fracture sociale supplémentaire que constituerait l'effondrement du monde rural et l'arrivée dans un monde urbain en crise de dizaines de milliers de nouveaux déracinés...

Un sénateur du R.P.R. Bravo !

M. Roger Romani. C'est pourquoi avoir une politique de la ville, c'est avoir une politique d'aménagement de tout notre territoire et non, comme le veut le Gouvernement, tenir pour quantité négligeable l'agriculture et la France rurale.

M. Marc Lauriol. C'est le bon sens !

M. Roger Romani. Ces inadaptations, ces carences, ont-elles échappé au Gouvernement, à ses conseillers et à tous ceux qui soutiennent ce texte ? Evidemment non !

Mais alors, à quoi bon ce projet de loi imposé en toute hâte à un Parlement convoqué en session extraordinaire, sans même que les calculs aient été faits, comme si des précédents fâcheux d'une telle précipitation n'existaient pas ?

Mes chers collègues, la raison en est simple et peut se résumer en une question : où est le programme socialiste aujourd'hui ?

On glosait beaucoup naguère sur la France à deux vitesses. Après dix ans de socialisme, c'est une société à trois classes - comme les trains d'autrefois !

M. Marc Lauriol. Mais eux, ils montent en première !

M. Roger Romani. Et cette société a malheureusement une particularité : les wagons de troisième classe reculent au lieu d'avancer ! (*Murmures sur les travées socialistes et communistes.*)

Chacun aujourd'hui a compris que le socialisme, ce n'est pas le social !

Alors, le pouvoir socialiste, de plus en plus coupé de ses militants, engage une opération séduction à la veille des élections régionales, une opération financée par les contribuables locaux et, par la même occasion, une opération de déstabilisation des élus locaux de l'opposition.

Je reconnais d'ailleurs, monsieur le ministre d'Etat, l'habileté dont vous avez fait preuve vis-à-vis de ces élus, non pas dans cette assemblée, mais dans une autre : vous les avez presque culpabilisés. Bravo !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat, ministre de la ville. Attendez, ce n'est pas fini ! (*Sourires.*)

M. Claude Estler. Ce n'est pas l'opinion de vos collègues, monsieur Romani !

M. Gérard Delfau. Je pense qu'ils vont apprécier !

M. Roger Romani. Non, nous ne serons pas culpabilisés ! Comme si la solidarité devait être décrétée par l'Etat ! Comme si elle ne pouvait être réalisée que par des impôts nouveaux ! Vous cédez trop facilement, monsieur le ministre d'Etat, à l'attrait du « tout fiscal » !

En 1990, déjà, vous avez imposé une taxe sur les bureaux, spécifique à l'Ile-de-France. Elle produit aujourd'hui un milliard de francs, dont 509 millions de francs au titre de la contribution parisienne, soit plus que la D.S.U. que vous imposez cette année, monsieur le ministre d'Etat. Comme si chaque année nouvelle devait voir naître un impôt nouveau ! Or, les fonds produits par cette taxe sur les bureaux ne seraient engagés qu'à hauteur de 60 p. 100.

Nous avons le souvenir des déclarations de M. Fourcade, qui, lui, évoquait l'engagement des dépenses à hauteur d'environ 200 millions de francs. Ces fonds que vous avez collectés n'auraient-ils pas pu être utilisés pour la D.S.U. ?

Paris, avez-vous dit et écrit, monsieur le ministre d'Etat, ne connaîtrait pas la solidarité. Quelques rappels montrent qu'il n'en est rien : outre la taxe sur les bureaux que je viens d'évoquer, Paris contribue à 39 p. 100, soit 517 millions de francs, à la cotisation au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, et cette somme atteindra 725 millions de francs en 1991. Paris verse, par ailleurs, 35 millions de francs au titre de la taxe sur les fortes valeurs locatives, créée en 1990.

Quant à la solidarité communale, elle est un axe majeur du Conseil de Paris : plus de 60 p. 100 des crédits d'investissement localisés sont affectés en faveur des sept arrondissements de l'Est parisien.

Je vous apprendrais également, monsieur le ministre d'Etat, que la ville de Paris consacre à l'action sociale, sur l'ensemble de ses budgets, environ 20 p. 100 de son budget consolidé et plus de 2 500 francs par habitant. Cet effort, par son ampleur, est, j'imagine, sans équivalent en France.

Sans doute n'est-il pas inutile de rappeler que trois quartiers parisiens bénéficieront d'un développement social, que la capitale compte 17 p. 100 d'immigrés, soit le deuxième rang en France après la Seine-Saint-Denis, et que Paris possède le troisième parc d'H.L.M. d'Ile-de-France, après la Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine.

Oui, la solidarité - une solidarité volontaire, volontariste même - est une réalité pour Paris, et l'on doit se demander si ce projet de loi n'a pas précisément pour objet de la limiter en réduisant la liberté de décision des élus de Paris.

A l'échelon régional, des structures de coopération sont constituées. Sur le plateau de Saclay, c'est une structure intercommunale qui gèrera seule, et sans établissement public d'Etat, l'urbanisation nécessaire autour du plateau agricole préservé.

Autre exemple, la région d'Ile-de-France a également réussi, avec les conseils généraux du Val-d'Oise et de la Seine-et-Marne, à fonder une association de soixante-dix maires dans le secteur de Roissy, comme prélude à une structure plus opérationnelle entièrement maîtrisée par les collectivités territoriales.

S'agissant d'ailleurs de l'Ile-de-France, une autre voie que celle que vous proposez existe, une voie qui respecterait les principes dont notre assemblée met, à juste titre, son point d'honneur à être le gardien : il s'agirait d'un fonds de coopération et de solidarité, qui préserverait, dans toute la mesure du possible, le volontariat et la liberté de décision des collectivités locales.

Une telle solution ne serait pas, comme vous l'avez déclaré, monsieur le ministre d'Etat, « désuète », sauf à n'avoir que mépris pour les collectivités locales et à leur dénier tout souci de l'intérêt général.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Ce n'est pas le cas !

M. Charles Pasqua. Prouvez-le !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Ne vous inquiétez pas !

M. Roger Romani. Notre collègue M. Paul Girod a déposé en ce sens un amendement, qui a d'ailleurs été adopté par la commission des finances et qui peut susciter un large consensus au sein de notre assemblée. Je souhaiterais en

outre, pour ma part, que le produit de la taxe sur les bureaux, soit un milliard de francs, lui soit affecté puisque, apparemment, l'urgence que le Gouvernement invoquait lors de la création de cette taxe ne préside plus à l'emploi de cette ressource, comme je l'ai démontré voilà quelques instants. Le fonds de coopération et de solidarité adjoindrait ainsi à sa vocation de solidarité une vocation d'aménagement dans le cadre de la révision du schéma directeur régional, ce qui, cette fois, dissiperait à coup sûr le risque d'inconstitutionnalité.

Alors, mes chers collègues, que l'on ne vienne pas nous dire que la solidarité n'existe que si elle est imposée et que l'égoïsme communal est indépassable !

En effet, nous savons tous où ce discours mène ! C'est celui de la recentralisation rampante, de la recentralisation insidieuse, qui voit les compétences se répartir de la façon suivante : l'Etat décide ; les collectivités locales paient.

M. Charles Pasqua Eh oui !

M. Roger Romani. C'est déjà - nous le savons - la logique de la loi sur le R.M.I. ; c'est également la logique de la loi Besson ; c'est la logique du présent projet de loi ; ce sera - je nous souhaite bien du plaisir, mes chers collègues ! - la logique des textes qui suivront.

Qu'il s'agisse de péréquation par la dotation globale de fonctionnement, comme pour la dotation de solidarité urbaine, ou de péréquations par la création d'un prélèvement sur les ressources fiscales des communes, comme en Ile-de-France, c'est-à-dire d'un impôt sur le revenu des communes, la logique est toujours la même.

Au moment de rédiger ce projet de loi, monsieur le ministre d'Etat, vous avez dû vous demander ce que ferait Procuste. Aujourd'hui, il ne mutilerait pas, à mon avis, ceux qui sont trop petits ou trop grands ; il ferait de la péréquation.

Oui, monsieur le ministre d'Etat, vous tentez de reprendre ce qui vous a échappé, car un pouvoir socialiste ne peut admettre que la décentralisation, grâce au suffrage universel, ait profité à ceux qui sont dans l'opposition.

Alors, vous nous présentez ce texte bâclé, monsieur le ministre d'Etat. Le Gouvernement a choisi un mécanisme complexe et pervers, générateur de tensions et de divisions, qui montre certaines communes du doigt et ravive l'opposition Paris-province...

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Gérard Delfau. Ne dites pas cela !

M. Roger Romani. ... alors que le souci primordial d'un gouvernement responsable doit être de préserver la cohésion nationale. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

Dois-je m'appesantir, mes chers collègues, sur le mystère des listes des communes contributives et des communes bénéficiaires qui circulent ? Dois-je rappeler que ces listes calculent parfois curieusement la cartographie électorale ?

M. Jean Chérioux. Comme par hasard !

M. Roger Romani. Dois-je rappeler qu'elles évoluent d'ailleurs au gré de critères que vous nous dites apparemment objectifs ?

Je dois dire que nous avons bénéficié, mes chers collègues, grâce au sens du service public des fonctionnaires de l'Etat, de ces simulations changeantes, évolutives.

Ainsi - n'est-ce pas, mon cher collègue Michel Poniatowski ? - il existe une liste intitulée « liste sortante », dans laquelle figurent un certain nombre de communes qui « sortent ».

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Paris ?

M. Roger Romani. Je connais très bien la région d'Ile-de-France, monsieur Dreyfus-Schmidt !

M. Charles Pasqua. Il ne connaît que Belfort !

M. Roger Romani. Ne « sortent », aux termes de cette liste, que deux communes de la région d'Ile-de-France, qui, par hasard, sont dirigées par des socialistes... (*Exclamations sur les travées du R.P.R.*)

M. Jean Chérioux. Ce n'est pas possible !

M. Marc Lauriol. C'est un hasard !

M. Roger Romani. Je vais vous indiquer les noms de ces communes.

M. Gérard Delfau. C'est ce que l'on appelle « élever le débat » !

M. Roger Romani. Ce sont des documents officiels qui nous ont été fournis par la commission des finances, mon cher collègue ! Il s'agit de la commune de Conflans-Sainte-Honorine (*Rires sur les travées du R.P.R.*)...

M. Jean Chérioux. Pourquoi donc ?

M. Roger Romani. ... et de celle de Clichy !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Donnez la liste pour le reste de la France également, monsieur Romani !

M. Roger Romani. Je vais le faire. Mais je voudrais tout d'abord citer les noms qui intéressent la région d'Ile-de-France.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Il n'y a pas que l'Ile-de-France en France, monsieur Romani !

M. Roger Romani. Ainsi, la commune de notre collègue Michel Poniatowski, L'Isle-Adam, fait partie des communes « entrantes ». (*Rires sur les travées du R.P.R.*) Elle figure d'ailleurs au dernier rang de la liste. (*Oh ! sur les travées du R.P.R.*) Elle est sans doute entrée au dernier moment ! Vous n'avez pas eu de chance, mon cher collègue. Je le regrette pour vous !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Et Paris ne bouge pas !

M. Roger Romani. Dois-je donc rappeler qu'après la logique fiscale et la logique de la recentralisation nous découvrons ainsi le troisième pilier de ce texte - la logique électorale - et ce au moyen d'un texte de combat dont la solidarité n'est que le prétexte ? C'est un combat contre une décentralisation qui n'a pas donné les résultats politiques escomptés, un combat en vue de prochaines échéances locales, notamment dans la région d'Ile-de-France, un combat idéologique sur le vieux air de la lutte des classes, qui, cette fois-ci, a été « ripoliné » en lutte des communes riches contre les communes pauvres, sans d'ailleurs qu'aucun critère de gestion ne soit retenu dans le mécanisme.

M. Charles Pasqua. Il valait mieux !

M. Roger Romani. Face, mes chers collègues, à cette offensive politicienne et électoraliste, nous devons réagir sans complexe et en restant fidèles à nos valeurs. « Oui à la solidarité ! » disais-je tout à l'heure, mais non à l'étatisme, non à la tutelle, non à la ponction-sanction, non au débouchage des communes !

La solidarité, la vraie solidarité, c'est - nous le savons tous - la coopération. C'est l'engagement des fonds publics sur des opérations précises, déterminées par convention et avec un contrôle des résultats. C'est le respect du contribuable, de son droit constitutionnel à suivre l'emploi de la contribution publique, ainsi que le rappelle l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Toutes ces notions, monsieur le ministre d'Etat, votre majorité et vous-même les bafouez, parce qu'elles sont un obstacle à votre volonté de tutelle. Nous, nous sommes attachés aux principes qui fondent notre démocratie : l'autonomie des collectivités locales, leur libre gestion, parce qu'elles conditionnent la liberté et l'autonomie des citoyens et que, sans elles, il n'y a pas de solidarité. Oui, nous sommes franchement et fermement attachés à la liberté, à l'égalité et à la fraternité, c'est-à-dire à la solidarité.

Ces valeurs, monsieur le ministre d'Etat, nous ne les trouvons pas dans votre texte ; en revanche, nous les trouvons dans les travaux de la commission des finances, de la commission des lois et de la commission des affaires économiques et du Plan.

Vous me permettez donc, mes chers collègues, de conclure cette intervention en rendant un hommage tout particulier à nos collègues MM. Paul Girod, Michel Rufin et Jean Faure, dont les compétences et la clarté d'expression, déjà bien établies - et ce n'est que justice ! - ont trouvé avec ce texte un terrain particulièrement propice à leur expression. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R., ainsi que sur quelques travées de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

Au nom des membres du groupe du R.P.R., je tiens à les remercier non seulement d'avoir accepté cette « mission impossible », mais surtout de l'avoir si bien engagée. (*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. La parole est à M. Monory.

M. René Monory. Monsieur le ministre d'Etat, comme ce fut le cas à l'occasion d'autres débats, je suis saisi, en montant à cette tribune, d'un sentiment de tristesse.

Je suis pour la solidarité. Nous sommes tous pour la solidarité. Or ce texte donne l'impression - mais je me trompe peut-être - d'être un peu un texte de circonstance, un brin politique - pour ne pas dire plus - un texte dont les retombées sont trop peu ou trop importantes. Enfin, comme je l'expliquerai tout à l'heure, à mon avis, il ne règle rien. On aurait pourtant pu faire des choses extraordinaires.

De plus - c'est un autre aspect qui ne me satisfait pas - au moment de la grande bataille européenne, voire internationale, s'il faut jouer la solidarité - c'est vrai, je suis le premier à le dire - il faut éviter de diviser les Français. Or on est en train de les classer en riches et en pauvres ! (*Très bien ! sur les travées du R.P.R.*)

Cela me gêne beaucoup. On oppose de façon quelque peu permanente Paris et la province. C'est vrai que Paris est une ville puissante et que les Parisiens sont nombreux. Mais, si beaucoup sont venus de province, c'est probablement qu'ils n'ont pas eu le choix, faute de possibilités ou de politique nationale susceptible de les fixer là où ils étaient.

Je suis triste aussi quand je pense au véritable hold-up sur la D.G.F. auquel a procédé, voilà à peu près seize mois, votre collègue le ministre du budget, avec qui l'on entretient des relations normales. Imaginez ! Ce sont quand même 5 200 millions de francs qui ont été pris aussi bien aux pauvres, à qui vous voulez porter secours aujourd'hui, qu'aux riches ! (*Très juste ! sur les travées du R.P.R.*) On ne l'a pas oublié !

M. Franz Duboscq. Très bon rappel !

M. René Monory. Or la somme que vous allez redonner aux pauvres est beaucoup moins importante que celle qui nous a été prise, à nous tous individuellement, par le ministre du budget voilà seize mois ! (*Vifs applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*) Tout cela révèle une certaine incohérence.

Mais je ferai une analyse un peu plus fine ; il existe en effet d'autres moyens que celui qui consiste à opposer les uns aux autres. Monsieur le ministre, je ne voudrais pas - c'est une boutade ! - alors que nous avons, aujourd'hui, un ministre d'Etat, ministre de la ville, que nous ayons, demain, un ministre d'Etat, ministre des champs ! (*Sourires.*)

Un sénateur de l'U.R.E.I.. Pourquoi pas ?

M. René Monory. En fin de compte, cela ne serait pas exactement de la solidarité nationale !

L'Etat a un rôle important à jouer. Or, précisément, si les provinciaux, les ruraux sont « montés » à Paris, c'est bien parce que nous n'avons pas su prévoir. Peut-être tout le monde en est-il un peu responsable. Mais cela fait quand même dix ans que vous êtes au pouvoir - avec une parenthèse de deux ans - et, finalement, les reproches qu'on pouvait nous faire à une époque n'ont pas changé ; ils se sont même plutôt aggravés !

J'en viens au rôle de l'Etat.

Notre société connaît, je crois, une fantastique phase de mutation dans tous les domaines.

D'abord, il faut raisonner de manière non plus hexagonale, mais de plus en plus européenne, voire au-delà de l'Europe, surtout quand on voit la concurrence des pays du Sud-Est asiatique et sans doute aussi des Etats-Unis. Il nous faut nous prémunir contre ces risques et mettre en place des structures nouvelles.

Puis il nous faut faire une analyse assez fine de ce que seront les exigences de notre société dans les dix ans à venir. Quels seront, par exemple, les secteurs les plus porteurs de richesses et d'emplois ? Ce n'est qu'après avoir fait cette analyse et tenté d'y répondre que nous parviendront peut-être, en partie, à inverser les flux migratoires, flux qui, jusqu'à présent, ont été irréversibles.

Nous n'avons pas réussi, par manque d'analyse, par manque d'effort, peut-être par manque de solidarité nationale, à influencer ces flux parce que nous n'avons pas implanté, là d'où les gens partent, les structures nécessaires pour qu'ils restent. Si au moins 50 p. 100 du territoire français se désertifient en ce moment, c'est parce que les fondations, les structures de base de l'économie rurale, qui suffisaient à l'économie agricole, ne sont pas du tout adaptées à l'économie rurale et moderne de demain.

La richesse des dix prochaines années reposera sur trois piliers.

Le premier pilier, me semble-t-il, est la formation des hommes, formation tant initiale que continue ; j'y reviendrai dans un instant.

Le deuxième pilier est constitué de toutes les technologies de la communication : images, électronique, informatique. Rien que pour l'électronique, le chiffre d'affaires mondial actuel s'élève à 900 milliards de dollars. Nous sommes en train de nous faire grignoter de plus en plus, ici ou là, en Europe, en France en particulier, où nous étions pourtant, en informatique, parmi les meilleurs. On voit la « marée jaune » se précipiter sur le territoire européen ; les Américains, eux, s'en sortent moins mal qu'on ne le dit.

Le troisième pilier est la culture générale de nos habitants, qui va s'élever. Ce faisant, leurs désirs vont se modifier. Ils auront de nouvelles exigences à l'égard de leurs installations, de leur territoire, de leur qualité de vie, de leur équilibre. L'environnement - je ne dis pas l'écologie, qui a parfois une connotation politique - et tout ce qui gravite autour de l'environnement - la culture, les loisirs, les loisirs culturels - vont devenir l'un des secteurs fondamentalement porteurs du prochain siècle. Or nous n'avons pas beaucoup de temps devant nous pour modifier les structures en conséquence.

Je parlais tout à l'heure de flux « irréversibles ». Certes, comme me l'a fait remarquer l'un de mes amis, rien n'est irréversible. Il a raison.

Ces flux migratoires actuels se font de la province, de la campagne, vers les villes et, en France, vers « la grande ville » : Paris. Dans d'autres pays, comme la République fédérale d'Allemagne, il existe plusieurs grandes villes. Mais chez nous, si nous avons bien des villes comme Lyon et Marseille, il faut reconnaître que ce sont surtout Paris et la région parisienne qui attirent. Si nous n'arrêtons pas ces flux, ils deviendront irréversibles.

Je suis l' élu d'une petite commune de 8 500 habitants, laquelle a deux piscines et trois gymnases. Les impôts n'y sont pas plus chers qu'ailleurs ; ils le sont même moins ! Dans un club que j'ai créé, nous réfléchissions aux équipements qui manquaient dans des banlieues comme Sartrouville ou Vaux-en-Velin. Nous faisons le calcul : il faudrait sans doute y multiplier les équipements par trente pour avoir une qualité de vie comparable à celle d'une petite ville, même éloignée des centres importants. Cela aussi est irréversible.

En effet, durant des décennies - je dis bien des décennies, car je ne veux pas déterminer l'époque - on a laissé construire des immeubles de vingt à vingt-cinq étages. Dans le même temps, la spéculation a rejeté un certain nombre d'habitants vers ces ghettos parce que le terrain y était moins cher. Même dans ces conditions, pour y accepter des gens modestes, il fallait densifier. On a donc oublié l'essentiel : la joie de vivre. Je ne suis pas sûr qu'en donnant à ces villes et à ces départements un million de francs, même deux, voire trois, vous modifieriez fondamentalement ces situations qui engendrent des explosions, temporaires certes, mais qui ne sont pas finies !

A partir de l'analyse que je viens de faire, il est clair qu'il faut rebâtir les fondations du monde rural pour transformer celui-ci en monde moderne et urbain. Il faut encore, dans chacun des départements menacés, animer des centres d'excellence. Je vais vous donner un exemple.

Aujourd'hui, j'ai entendu proclamer, avec force éclats, qu'on allait créer quatre universités supplémentaires à Paris.

On compte à peu près un million d'étudiants - légèrement plus. En l'an 2 000, ils seront sûrement deux millions. Mais ils n'auront pas la même qualité qu'hier ! Il s'agira non pas de faire de la place, mais de construire les laboratoires les plus performants sur le plan européen, les écoles les plus performantes pour faire face à la concurrence internationale. Cela

veut dire que, dans les dix ans à venir, il nous faudra investir deux fois plus que nous ne l'avons fait depuis la nuit des temps !

Vous avez une chance extraordinaire : plutôt que d'amener la formation de haut niveau vers les étudiants, c'est-à-dire là où ils sont, vous pouvez amener les étudiants là où vous implanterez cette nouvelle formation d'excellence. Alors seulement, vous commencerez à modifier, voir à interrompre ces flux qui mènent à la catastrophe. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*) C'est un pilier capital que celui de la formation.

Je parlais tout à l'heure des technologies, qui sont le deuxième pilier.

Il existe actuellement une différence extraordinaire entre les équipements de la province, en particulier de la province rurale, et ceux des grandes villes, en particulier de la région parisienne. Ainsi, à l'université, la recherche publique est implantée à 60 p. 100 à Paris, ou en région parisienne, et à 40 p. 100 dans le reste de la France. Comment voulez-vous que les entreprises de haut niveau se situent ailleurs qu'en aval de ce formidable effort de recherche ?

Or les nouvelles technologies de pointe peuvent maintenant s'implanter n'importe où. Leur qualité réside dans le fait que le lieu n'a plus d'importance ; les distances n'existent plus. Dans mon département, on peut communiquer avec le monde entier sans aucune difficulté. Des cours à distance sont organisés dans les collèges par satellites, l'image et la parole se déplaçant en temps réel à 72 000 kilomètres. Ce faisant, nous parviendront, là encore, à changer le cours des choses.

Je voudrais vous citer une anecdote : aujourd'hui, si je téléphone de province - de chez moi à l'étranger, notamment - les communications coûtent plus chers, car une partie est facturée en fonction de la distance et l'autre partie en fonction du temps. Nous sommes un des rares pays à encore facturer les communications de cette façon. Or, la distance, c'est la mort de notre territoire ! C'est en effet, au départ, un handicap non négligeable dans la formation des prix.

J'en arrive à l'environnement, à la culture, aux désirs forcés des citoyens de l'an 2 000, à leurs exigences relatives à la qualité de la vie, qui constituent le troisième et dernier pilier.

Je ne veux pas opposer parisiens et provinciaux.

M. Roger Romani. Très bien !

M. René Monory. D'ailleurs, ce n'est pas le débat. Mais beaucoup le disent : si vous donniez aux provinciaux les mêmes avantages, ils resteraient là où ils sont ! (*Marques d'approbation sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

En province, nous avons déjà l'espace ; c'est une prime. Il suffit de l'occuper de façon équilibrée. Je l'ai dit tout à l'heure, la somme que vous aurez transférée des riches vers les pauvres, dans deux ans, sera presque moins élevée que la subvention que vous donnerez à l'Opéra Bastille ! (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

C'est là que l'on mesure le côté dérisoire de la mesure ! Hélas ! ce n'est pas comme cela que vous transformerez le pays. Cela revient, pour traiter une situation explosive, à mettre un cautère sur une jambe de bois ! Le jour où il n'y aura presque plus d'habitants dans nos campagnes, ils seront - comme le disait récemment un de mes amis dans un discours - comme les Indiens parqués dans des réserves, que l'on contemple et que l'on fait voir aux touristes parce qu'ils sont tellement rares qu'ils en deviennent une curiosité !

Monsieur le ministre d'Etat, le moment est venu de chercher d'autres moyens que ceux, dérisoires, que l'on nous propose aujourd'hui. Solidaire, je le suis. Cela fait quinze ans que, sous l'impulsion de Michel Poniatowski, j'ai signé - il s'en souvient, il est venu dans ma ville - un contrat de pays. Alors, je n'ai aucune leçon à recevoir sur le plan de la solidarité ! Je donne 35 p. 100 à fonds perdus pour tous les investissements ruraux des 45 communes rurales qui m'entourent. Par conséquent, la solidarité, je la pratique depuis longtemps et je n'ai pas attendu une loi !

Si je dis cela, c'est pour bien montrer que mon propos sur la solidarité n'est pas négatif. Mais vous ne nous proposez pas les bons instruments pour lutter contre le déséquilibre de notre pays !

Je suis allé plusieurs fois au Japon. Ce pays a une excuse : son territoire est plus petit que le nôtre. Néanmoins, à cause de la spéculation, du manque d'imagination et d'une forte concentration, les Japonais sont en train de perdre une part de leur compétitivité, ce qui les incite d'ailleurs aujourd'hui à venir s'installer sur leurs bases de conquête plutôt que de rester sur leur propre territoire !

Je vous crie donc « casse-cou » ! Je suis disposé à faire tout ce qu'il faut en faveur de l'aménagement du territoire. Nous en sommes d'ailleurs capables. Mais cela suppose des efforts surhumains. Toutefois, nous pouvons être aussi bons que les grands, avoir les mêmes qualités qu'eux, avoir une image reconnue sur le plan international. Mais encore faut-il en avoir la volonté et s'en donner les moyens.

Je ne demande pas d'argent. La décentralisation, c'est d'abord se mettre à son compte, accepter les responsabilités, supporter le financement. On ne peut pas à la fois dire : « on va faire ceci » et tendre la main pour demander de l'argent. Mais, de grâce, ne nous en prenez pas lorsque nous travaillons et que, finalement, nous remplissons la tâche qui devrait être la vôtre ! Voilà ce que je voulais dire. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

Je suis un passionné de l'aménagement du territoire et je ne fonderai jamais cet aménagement du territoire sur la lutte des classes.

Ne parlons pas d'argent, parlons d'idées. Je pense que l'argent est plus facile à trouver quand on a des idées. Je crains, monsieur le ministre d'Etat, avec regret, que cette loi ne nous apporte pas beaucoup d'idées. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Robert Vizet. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, avec les événements de Sartrouville, où le jeune Djamel a trouvé la mort dans la nuit de mercredi à jeudi dernier, et ceux qui sont survenus à Vaulx-en-Valin cette fin de semaine, le problème de la ville est plus que jamais d'actualité.

Ce dont souffrent les jeunes de nos villes, monsieur le ministre, c'est du chômage, du manque de formation, de l'insuffisance de logements.

C'est en s'attaquant à ces problèmes, qui ne sont pas seulement de la responsabilité des communes, mais qui dépendent surtout de celle de l'Etat, qu'on commencera à résoudre les inégalités.

Cela étant, nous sommes amenés à discuter aujourd'hui du projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes.

Une fois de plus, nous sommes réunis pour légiférer sur une énième réforme de la fiscalité locale. Déjà, nous avons dû nous prononcer sur une modification de la taxe professionnelle, sur une modification de la taxe d'habitation, sur une modification de l'indexation de la D.G.F., etc. Chaque fois, nous nous attaquons à des petits bouts de réforme. Sur le principe, c'est tout de même un peu fort ! Quand vous attaquerez-vous enfin à la grande réforme de la fiscalité locale que tous les maires appellent de leurs vœux ?

Allez-vous enfin engager cette vraie réforme ?

Le débat ne réside pas dans la distinction entre ville riche, ville pauvre ou ville bien gérée, ville mal gérée. Le constat est là : les villes sont asphyxiées financièrement.

A quoi servent, monsieur le ministre d'Etat, les vœux adoptés chaque année par les instances représentatives des maires ? Entendez-vous le cri unanime des maires de France qui réclament une véritable réforme de la fiscalité locale ?

Il ne m'était pas possible d'aborder l'examen de ce projet de loi sans évoquer le problème de la fiscalité locale. Mettons une fois pour toute les bœufs avant la charrue !

Alors que la demande en matière sociale des populations est plus forte du fait des difficultés accrues liées à votre politique, vous placez les communes dans l'impossibilité d'y répondre véritablement, car vous ne leur offrez le choix qu'entre l'augmentation de la fiscalité locale, la réduction des services rendus ou le recours massif à l'emprunt. Le plus souvent, les communes sont d'ailleurs contraintes de cumuler les trois.

Les perdants, dans cette affaire, ce sont, notamment, les salariés et leur famille : pas les entreprises. Ce sont eux qui paient l'addition en supportant une taxe d'habitation plus lourde.

Nous avons des propositions concrètes à formuler concernant le problème de la fiscalité locale des communes ; je les exposerai tout à l'heure.

Mais revenons-en au projet de loi lui-même.

Il s'inscrit dans un plan plus vaste, celui de la politique de la ville, qui sera présenté au cours de cette session.

Vous justifiez cette réforme par le fait que le système actuel est gravement injuste pour au moins deux raisons : il existe une grande inégalité fiscale entre communes d'une même agglomération ; d'autre part, la redistribution des aides de l'Etat a atteint ses limites.

Nous sommes tous d'accord ici, je pense, sur le fait que les inégalités se sont accrues. Ces inégalités sociales, symptômes de la crise, trouvent leurs manifestations dans la ville, dans les banlieues, dans les cités. Elles se heurtent aux limites des capacités financières des communes, qui ne peuvent répondre aux besoins qui s'expriment.

Alors, monsieur le ministre d'Etat, ce projet de loi va-t-il permettre de régler le problème des villes ? Personnellement, je ne le pense pas ! Vous vous donnez le beau rôle : vous dénoncez les inégalités, vous prétendez les résoudre et, dans le même temps, vous vous placez au-dessus de la mêlée.

Mais qui est responsable de l'urbanisme ségrégatif, sinon l'Etat lui-même ? Et cela ne date pas d'hier.

Mme Hélène Luc. Cela dure depuis trente ans !

M. Robert Vizet. Pour que le mal vivre disparaisse de nos cités, c'est à la racine du mal qu'il faut s'attaquer : à la baisse du pouvoir d'achat, au développement massif de la précarité, au chômage, à l'échec scolaire, au racisme, à la crise du logement, à l'insécurité, à la crainte de l'avenir, bref, à la crise du système ! Cela n'est pas le fait de la fatalité, mais découle de la politique d'austérité que vous menez, après d'autres.

Des moyens supplémentaires sont donc nécessaires aux communes pour combattre les inégalités.

Accordez-vous ces moyens supplémentaires ?

Non, monsieur le ministre d'Etat. Au contraire, les collectivités locales subissent une forte diminution de leurs ressources. Vous avez confisqué dans la loi de finances pour 1990 5 milliards de francs aux collectivités. Vous avez utilisé le prétexte de l'harmonisation des taux de T.V.A. au niveau européen pour désindexer la D.G.F. Ainsi, plus de 25 000 communes ont vu leur D.G.F. plafonnée, alors que, dans le même temps, les caisses de l'Etat percevaient des rentrées fiscales en augmentation de 8,5 p. 100.

A l'époque, vous appeliez les communes à faire preuve de solidarité à l'égard du budget de l'Etat pour supporter les conséquences de l'harmonisation des taux de T.V.A.

Aujourd'hui, à l'égard des communes en difficulté, vous limitez curieusement cette solidarité à la seule contribution des communes en oubliant totalement celle de l'Etat.

Comment ne pas parler non plus du prélèvement de 25 milliards de francs cumulés de surcompensation que les communes paient indûment à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales ?

Les dépenses des collectivités territoriales ont, depuis la Seconde Guerre mondiale, considérablement progressé, et ce pour trois raisons essentielles.

Premièrement, un formidable effort d'équipement a été réalisé.

Deuxièmement, les collectivités territoriales ont pris le relais de l'Etat à travers la décentralisation, qui, dans un contexte de crise économique et sociale, a fait apparaître d'immenses besoins sociaux.

Troisièmement, elles ont supporté dans une certaine mesure la politique d'aménagement du territoire.

Pour assumer ces transferts, qui n'ont pas été accompagnés des moyens correspondants, les collectivités territoriales ont dû, entre autres choses, avoir recours à l'emprunt.

La montée du financement par l'emprunt trouve aujourd'hui ses limites dans la mesure où les taux d'intérêt ont fortement progressé. Ils sont trois fois supérieurs au taux de l'inflation, pesant très rapidement sur l'efficacité sociale des

fonds publics. La charge de la dette et les besoins de financements représentent aujourd'hui près de 20 p. 100 des recettes totales des collectivités territoriales.

Ainsi, non seulement vous supprimez des moyens aux collectivités, mais, en outre, vous transférez à celles-ci toujours plus de responsabilités.

Entre 1983 et 1988, les aides de l'Etat à l'investissement ont été divisées par deux, alors que les fonds versés par les collectivités locales pour concourir à la réalisation d'investissements de l'Etat ont été multipliés par six. Les actions de l'Etat dans les domaines de l'éducation, du logement et des transports ne sont engagées qu'à la condition que les communes y contribuent.

Je résume : les collectivités ont toujours plus de charges et moins de moyens alors que la demande sociale se fait de plus en plus pressante.

Dans ces conditions, les sommes en jeu sont-elles à la hauteur des ambitions que vous affichez, à savoir la réduction des inégalités ?

Le fonds de solidarité d'Ile-de-France rapportera 500 millions de francs la première année, soit 2 p. 100 des 25 milliards de francs de la C.N.R.A.C.L. La dotation de solidarité urbaine rapportera, quant à elle, 400 millions de francs en 1991, 700 millions de francs en 1992 et un milliard de francs en 1993, soit, à son plus fort rendement, un quart de ce que vous avez injustement retiré de la dotation globale de fonctionnement en 1990.

De toute façon, comparé aux 86 milliards de francs que représente la dotation globale de fonctionnement pour 1991, ce chiffre reste dérisoire.

Quant à la solidarité, que fait votre Gouvernement ? Il l'organise, mais il n'y participe pas.

Pas un sou ne sortira des caisses de l'Etat. Vous reprenez ainsi une pratique qui vous est chère : « Vous déshabillez Pierre, sans pour autant bien habiller Paul ».

Vous ne pouvez, monsieur le ministre d'Etat, dénoncer les inégalités criantes actuelles et, dans le même temps, vous dégager de vos responsabilités. Vous ne manquez pas, à cette occasion, d'utiliser les collectivités locales pour vous dédouaner.

Les inégalités, comme je l'ai déjà dit, ne sont pas le fait des collectivités locales ; elles sont le résultat des choix politiques des gouvernements successifs et de la politique d'austérité que subissent de plein fouet les salariés et leur famille.

Quelle peut être l'action des élus locaux en matière d'insertion, de formation professionnelle et d'emploi des jeunes quand l'Etat, en accord avec le patronat, continue à désindustrialiser la région parisienne ?

A ce propos, un sondage récent a révélé qu'une majorité écrasante de Français - plus de quatre sur cinq - jugeait qu'en matière de combat contre le chômage le Gouvernement menait une politique inefficace.

On recense aujourd'hui près de trois millions de chômeurs. Et pour ceux et celles qui travaillent, la précarité tend à devenir la règle, la stabilité, l'exception.

La politique et les choix gouvernementaux ne peuvent permettre de résoudre le problème de l'emploi ; ils portent la responsabilité essentielle du mal.

Les problèmes de la ville, monsieur le ministre d'Etat, sont indissociables de la formation et de l'emploi.

Mme Hélène Luc. Très bien !

M. Robert Vizet. Nous avons élaboré six propositions concrètes pour développer l'emploi et nous proposons qu'il en soit discuté. Il s'agit d'une question centrale au cœur de la politique de la ville.

Les jeunes de la Réunion - les événements que nous avons connus en témoignent - ne veulent plus du R.M.I. Ils ne veulent plus être des assistés. Ce dont ils ont besoin, c'est d'un emploi stable et bien rémunéré. Je ne pouvais aborder le problème de la vie sociale dans les villes sans aborder celui de l'emploi.

Par ailleurs, quelle peut être l'efficacité de l'action des élus locaux quand l'Etat n'affecte pas d'ilotiers en nombre suffisant dans les quartiers difficiles ?

Agir contre les ghettos dans le contexte de la spéculation foncière et immobilière qui ne cesse de s'étendre, c'est une illusion.

Développer une grande politique de logement social accessible et de qualité sans financement de l'Etat et des entreprises à la hauteur des besoins ; sans remettre en cause la loi Méhaignerie, c'est un leurre.

Stopper la concentration des familles les plus éprouvées socialement dans les quartiers en difficulté sans maîtriser la politique d'attribution de logements, c'est impossible.

Dans ces conditions, peut-on croire à l'efficacité d'un tel projet ? Il ne saurait y avoir deux poids, deux mesures en la matière, monsieur le ministre d'Etat !

Ce projet ne peut en aucun cas régler les problèmes des villes. Vous continuez à reporter sur les villes vos propres responsabilités en prenant de l'argent que vous ne restituez pas. Mesurés en terme de besoins sociaux, les problèmes demeurent. La loi telle qu'elle est reste très limitée, même si nous prenons acte d'une répartition un peu moins inégalitaire.

S'agissant de la notion de « ville riche, ville pauvre », je tiens à vous rappeler les propos que je tenais ici le 9 décembre 1989 : « On parle beaucoup de solidarité fiscale intercommunale, les communes riches bénéficiant de fortes ressources fiscales étant visées. Mais, monsieur le ministre, mes chers collègues, qu'est-ce qu'une commune riche ? Est-ce qu'une commune riche est riche quand les salariés qui y vivent sont pauvres ? Vous avez là une étrange notion de la richesse. » Ces propos sont plus que jamais d'actualité.

Votre idée, monsieur le ministre d'Etat, consiste à créer un impôt de solidarité entre les villes au même titre qu'un impôt de solidarité sur les fortunes.

Or la richesse d'un individu se mesure « à l'épaisseur de son portefeuille ». Ce même individu est animé par un individualisme forcené. Pour une ville, il n'en est pas de même. C'est la collectivité qui prime, ce sont les besoins de la population. Il ne pourrait donc y avoir, en la matière, de telles comparaisons.

Les villes qui ne percevront pas de fonds ou qui ne participeront pas à « l'effort de solidarité » ne sont donc ni pauvres ni riches... elles sont normales, quoi ! Pourtant, certaines d'entre elles font l'objet de développement social des quartiers. Quelle contradiction !

Il ne s'agit pas de distribuer des bons ou des mauvais points. Les élus de nombreuses villes ont consacré des efforts et des moyens considérables à corriger toutes les « erreurs » et conséquences de la politique de l'Etat.

Une simple redistribution d'une fraction de ressources ne peut résoudre les problèmes. Il faut, cependant, corriger les inégalités qui pénalisent la grande majorité des communes. C'est pourquoi nous sommes favorables à des critères plus justes de répartition de la D.G.F., prenant mieux en compte les besoins.

Un critère important est celui de la notion de logement social. A ce propos, vous vous êtes engagé, à l'Assemblée nationale, à l'occasion de l'examen d'un amendement du groupe communiste, à prendre en compte les foyers de jeunes travailleurs, les foyers de travailleurs immigrés, les résidences de personnes âgées à caractère social, ou encore les cités universitaires et les logements du patrimoine communal comme les logements d'instituteurs.

Sur ce dernier point, je prends acte avec intérêt des précisions que vous nous avez apportées hier dans la présentation de votre projet, monsieur le ministre d'Etat.

Quant au potentiel fiscal proprement dit, permettez-moi d'illustrer mon propos par un exemple précis. Une ville que je connais bien présente la particularité d'avoir un taux de taxe d'habitation très supérieur à la moyenne des villes à population comparable dans le département : 17,20 pour 13,14 de taux moyen. Au niveau départemental, le montant moyen par habitant de la taxe d'habitation est de 764 francs et, pour la ville en question, de 1 030 francs.

Par ailleurs, le produit des quatre taxes est de 3 125 francs par habitant, très inférieur à celui d'autres villes de même importance qui, elles, ont la chance de ne pas être contributives.

Or cette ville fait partie des villes contributives et les habitants vont avoir à supporter une augmentation de leur taxe d'habitation, déjà importante. Ce projet de loi, tout en voulant réduire les inégalités, ne va-t-il pas conduire à les aggraver dans quelques villes ?

A l'inverse, une commune de ce même département a un produit fiscal par habitant de 1 766 francs et un taux de taxe d'habitation de 16,29 p. 100. Cette commune doit-elle être considérée comme « normale » dans la mesure où elle ne bénéficie pas de la dotation, ni au niveau de la D.G.F. ni dans le cadre de la région d'Ile-de-France ?

Vous voyez bien, monsieur le ministre d'Etat, que les critères que vous proposez sont loin de répondre à une juste solidarité !

En fait, votre projet aboutit à diviser les communes.

Il n'est qu'une réforme partielle, mais qui s'ajoute à d'autres réformes, comme la création de la taxe d'habitation départementale, la révision des valeurs cadastrales, la réforme de la péréquation de la taxe professionnelle, la loi portant réforme de l'administration territoriale de la République - en matière d'intercommunalité et de transfert de la taxe professionnelle à ces communautés, ainsi que pour ce qui concerne la possibilité de percevoir toutes les autres taxes - ou, enfin, la loi sur la politique de la ville.

Toutes ces réformes, prises séparément mais qui émanent d'une même logique, vont avoir des conséquences qui sont, en l'état actuel, impossibles à mesurer.

S'agissant des communes rurales, l'Assemblée nationale a introduit, en première lecture, un amendement visant à permettre une simulation sur la création d'une dotation pour les dites communes.

Nous sommes tous d'accord sur le constat : les zones rurales connaissent une situation catastrophique. Le monde rural est lui aussi particulièrement touché et défavorisé, avant tout, par la désertification entraînant des fermetures d'écoles, de services publics, de commerces de proximité. Bref, tout ce qui tisse la vie, qui crée un milieu favorable disparaît peu à peu, entraînant dans son sillage le peu de population qui restait.

Les communes rurales ne sont pas dans cette situation par le fait du hasard. Les gouvernements successifs, la politique agricole commune que le Gouvernement français met en œuvre avec toujours plus de zèle, sont les principaux responsables de cette situation.

Cela dit, il y a un vrai problème du monde rural, auquel il faut s'attaquer en donnant aux communes les moyens d'arrêter la désertification, qui a des conséquences désastreuses non seulement pour les populations mais aussi pour notre capacité à préserver l'environnement et à maintenir les équilibres écologiques.

Je l'ai dit et je le répète, c'est l'ensemble des 36 000 communes de France qui souffrent d'une insuffisance notoire de ressources.

On observera qu'au moment où s'aggravent les conditions de vie dans les grandes zones urbaines se dégrade aussi tout le tissu du monde rural.

Ce sont là deux aspects de la crise que connaît la société française. Un texte propre aux communes rurales est donc indispensable afin de donner à ces collectivités les moyens de se développer.

Mais ce n'est pas en partageant les sommes insuffisantes que prévoit ce projet de loi, ce n'est pas en transférant une partie de ces faibles crédits vers les communes rurales que nous réglerons leurs difficultés. Ce n'est pas non plus en créant une solidarité identique à celle qui est mise en œuvre dans ce projet de loi.

Il faut organiser, pour les communes rurales, une vraie discussion, avec de bonnes propositions.

Cependant, pour les communes urbaines, nous ne sommes pas hostiles à une péréquation financière permettant de dégager des ressources supplémentaires. Sur ce point, j'espère avoir été bien compris.

Il était temps de vouloir commencer à s'attaquer aux inégalités, et nous ne sommes pas, sur ce point, opposés à des critères plus justes de répartition de la D.G.F., je le répète.

Mais n'y avait-il pas moyen de faire autrement que ce que vous proposez ? Certainement ! Nous suggérons que de nouvelles solidarités, pour employer un terme qui vous est cher, monsieur le ministre d'Etat, se fassent jour.

L'une de nos propositions consiste à faire cesser cette pratique d'exonérations uniformes et à faire contribuer les entreprises taxées à un taux inférieur au taux national, dont les activités financières l'emportent sur les activités productives. Cela permettrait de dégager des sommes considérables qui viendraient abonder un fonds de péréquation à destination

des communes dont le potentiel fiscal est faible. Il y a là des sommes autrement plus importantes que celles qui sont en jeu dans ce projet de loi et l'équité fiscale en sortirait renforcée.

Ces propositions ont, en tout cas, le mérite d'éviter que l'Etat ne puise directement dans les ressources des communes contributives.

D'une manière plus générale, pour s'attaquer aux problèmes de la fiscalité locale et pour remédier à cet état de fait, il nous paraît impératif que la T.V.A. payée par les communes sur les dépenses de fonctionnement à caractère social leur soit intégralement remboursée.

Il est également impératif de déconnecter les taux des quatre taxes. Les élus locaux sont des personnes responsables. Laissons-leur le soin de déterminer librement le taux de chacune d'entre elles.

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

M. Robert Vizet. Quant à la taxe professionnelle, elle doit devenir un véritable impôt incitatif au développement économique et à l'emploi, un outil antiséculatif au service des collectivités territoriales.

La taxe d'habitation doit être assise sur une valeur indicative selon des règles uniformes, mais corrigées par un certain nombre de critères témoignant de la richesse réelle des contribuables. Cela pourrait se faire, par exemple, par un plafonnement de la taxe à 2 p. 100 du revenu imposable.

Voilà, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce que je tenais à vous dire.

Quelques améliorations ont été apportées à ce texte lors du débat à l'Assemblée nationale, mais la discussion a surtout accentué le caractère de saupoudrage de ce texte, qui reste bien en deçà de ce qui est véritablement nécessaire pour garantir une politique fiscale plus juste et pour assurer l'application d'une politique sociale correspondant aux besoins de l'ensemble de nos communes. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

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

M. Jacques Bellanger. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, depuis de longues années, les mutations économiques défavorables au monde agricole rejettent les populations rurales dans les zones urbaines, dépeuplant toute une partie de notre territoire pour densifier à l'excès les agglomérations à fort potentiel économique.

Depuis plus de vingt ans, une révolution industrielle, génératrice à la fois de gains de productivité considérables mais aussi de chômage et d'inégalités, condamne les délaissés de la croissance aux emplois les moins rémunérés ou, plus encore, à l'absence d'emploi.

Toutes les nations modernes, quel que soit leur régime, sont confrontées à ces deux problèmes difficiles. La devise de notre République nous impose les devoirs élémentaires d'égalité et de fraternité envers ceux que notre société marginalise.

Permettez-nous de croire que le gouvernement que nous soutenons a fait beaucoup en ce sens avec, par exemple, les zones d'éducation prioritaires et le revenu minimum d'insertion.

Mais, lorsque l'émergence de cette société à deux vitesses, commune à toutes nos démocraties occidentales, s'accompagne d'un phénomène de concentration des populations les plus démunies, c'est la liberté même de nos sociétés qui peut être mise en cause du fait des tensions internes ainsi secrétées. Nous aurions bien tort d'en négliger les premières apparitions dans le domaine social, avec ses conséquences politiques qui peuvent être difficilement maîtrisables demain.

Nous n'avons pas su, ni les uns ni les autres, mesurer à temps l'importance de ces évolutions. Vous avez justement souligné, monsieur le ministre d'Etat, la première tentative de prise en compte, par Jacques Barrot, dès 1977, de certaines dégradations urbaines. Mais il a fallu attendre ces dix dernières années pour que les actions entreprises sur le terrain par les associations, les élus communaux et départementaux - souvent malheureusement à des degrés divers - soient relayées par l'Etat, avec la mise en place d'une politique de développement social urbain. Je pense notamment au développement social des quartiers, action considérablement

amplifiée ces trois dernières années puisque les crédits que l'Etat y consacre sont passés, durant cette période, de 708 à 1 307 millions de francs.

Malheureusement, nous sommes encore loin du compte. Le gouvernement de Michel Rocard a fait adopter, à travers la loi Besson, toute une série de mesures pour le logement des plus démunis.

Vous nous présentez aujourd'hui un projet organisant la solidarité entre les collectivités locales. Vous nous annoncez, dès cette session ordinaire, des propositions concernant l'habitat social pour éviter qu'à l'avenir les concentrations actuelles ne puissent se perpétuer ni se reproduire. Notre soutien sur ces principes vous est acquis et je suis certain que, dans notre assemblée, il dépasse largement le cadre de notre groupe.

Il reste à discuter des modalités concrètes d'application. Vous avez eu la grande sagesse, monsieur le ministre d'Etat, d'ouvrir largement le débat à l'Assemblée nationale et d'accepter des propositions constructives. Je suis certain qu'il en sera de même dans notre assemblée.

Toutefois, nous n'oublions pas que l'objectif de la loi concerne les zones urbaines. Il ne s'agit de discuter ni d'une modification profonde de la D.G.F. ni des mesures pourtant nécessaires à la survie des zones rurales, même si ce débat peut être - et même doit être - l'occasion de poser ces problèmes. Mais nous y reviendrons.

Nous sommes réunis pour examiner une loi sur la solidarité urbaine, et les derniers événements de Sartrouville nous en démontrent l'urgence. Régions donc d'abord ce problème, car les Français, inquiets, attendent une réponse claire et précise.

Il ne faudrait pas que de bonnes intentions détournent la loi que nous examinons de son objectif principal. Il ne faudrait pas non plus que telle ou telle disposition, d'ordre plus général, puisse servir de prétexte à certains pour camoufler un refus de solidarité ou pour perpétuer des avantages acquis.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Jacques Bellanger. C'est dans cette optique que nous nous prononcerons sur les nombreux amendements déposés.

M. Claude Estier. Très bien !

M. Jacques Bellanger. Votre projet a pour lui la simplicité et le réalisme.

Nul ne peut contester qu'il existe une grande inégalité de ressources entre nos collectivités territoriales. Le critère de la bonne gestion, que d'aucuns brandissent, ne nous paraît ni fondé ni défendable. Que ce soit pour l'implantation du marché national de Rungis ou pour la localisation de grandes usines de production ou de centres de commercialisation importants, les premiers critères des investisseurs sont d'abord la localisation géographique et la concordance soit des grandes voies de communication soit des centres de zones de chalandise ou de population.

Les politiques locales ne viennent qu'ensuite. Encore ne doivent-elles pas être le fruit d'une simple politique de rentabilité, laissant aux autres le soin des charges éducatives ou sociales afin de présenter des conditions fiscales plus intéressantes pour les investisseurs.

La bonne gestion, c'est aussi une politique de l'habitat qui permette à chacun de se loger au plus près de son lieu de travail.

Lorsque la ville de Paris construit, pour des populations défavorisées venant de chez elle, 800 logements dans la ville des Ullis, sans participer ni de près ni de loin aux constructions scolaires ou aux dépenses d'aide sociale, est-ce de la bonne gestion ? (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

Lorsque la ville de Paris encourage ces mêmes populations à s'installer à Chanteloup-les-Vignes en refaisant à neuf l'appartement ou en payant quelques mois de loyer, est-ce de la bonne gestion ?

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Jacques Bellanger. Que ceux qui ont contribué à la création de dépenses plus importantes chez les autres en concentrant chez eux les activités rentables consacrent une partie de leurs revenus à la solidarité nous paraît juste et nécessaire. C'est l'objet de ce projet de loi. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Louis Boyer. Et à Angoulême, c'était de la bonne gestion ?

M. Jacques Bellanger. Je n'en rappellerai pas la mécanique ; vous nous l'avez exposée en détail, monsieur le ministre d'Etat.

Messieurs les rapporteurs, vous ne nous avez pas convaincus que c'est là le plus mauvais système, et ce d'autant moins, monsieur le rapporteur de la commission des finances, que la sérénité, justement revendiquée pour notre assemblée, ne m'a pas paru être la caractéristique essentielle de vos propos.

M. Gérard Delfau. Que non !

M. Jacques Bellanger. Je m'étonne, d'ailleurs, de votre insistance à dénoncer le peu de temps dont vous disposiez pour examiner ce texte, pourtant déposé depuis le mois de janvier à l'Assemblée nationale, alors que vous avez réalisé en quelques jours une modification profonde de la D.G.F.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Jacques Bellanger. Nous nous interrogeons sur la viabilité de ces propositions faites sans simulation et nous avons raison de dire qu'il faut pour cela plus de temps. Alors, revenons-en simplement à ce qui nous est proposé !

M. Paul Girod, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Bellanger ?

M. Jacques Bellanger. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur Bellanger, si vous faites allusion à l'amendement n° 84, à l'article 11, comme étant une réécriture profonde de la D.G.F. faite sans simulation, permettez-moi tout de même d'attirer votre attention sur le dernier paragraphe, qui précise bien que cela n'entrera en application qu'après que le Gouvernement aura fourni un certain nombre de renseignements et de simulations et que le Parlement se sera prononcé.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Bellanger.

M. Jacques Bellanger. Monsieur le rapporteur, de nombreux autres amendements proposés par la commission modifient profondément la D.G.F.

La référence à la garantie de progression minimale nous permet de remédier à l'insuffisance notoire des effets redistributifs de la D.G.F. envers les communes urbaines à faibles ressources, qui provient essentiellement de ce taux de progression garantie.

De 1986 à 1990, les sommes consacrées à cette garantie sont passées de 1,5 milliard de francs à 6 milliards de francs, mais les communes qui en ont bénéficié ont un potentiel fiscal supérieur de 40 p. 100, en moyenne, à celles qui en sont exclues. Et, pour aggraver ce phénomène, ce sont les communes de plus de 10 000 habitants qui en reçoivent 40 p. 100.

Il est vrai que ces chiffres résultent essentiellement du poids de la ville de Paris, qui en perçoit, à elle seule, plus de 28 p. 100 - 28,9 p. 100 exactement - c'est-à-dire autant que les 24 421 communes de moins de 20 000 habitants qui regroupent près de 20 millions d'habitants.

Nous comprenons que nous ne puissions bouleverser ce système en un jour, mais il n'est que temps de corriger plus rapidement ces effets pervers que ne le font les nouveaux critères de distribution de la D.G.F. à partir de cette année. Et votre projet de loi, monsieur le ministre d'Etat, s'il est significatif dans la démarche, est raisonnable - trop, diront certains - et, de plus, progressif : 400 millions de francs en 1991, 700 millions de francs en 1992, un milliard de francs en 1993.

Ces choix d'application ont été améliorés à l'Assemblée nationale par différents amendements, qui vont, pour la plupart, dans le bon sens. En particulier, l'article 10 nouveau établit un mécanisme de solidarité financière entre les départements, dont le principe nous semble parfaitement relever

des intentions de la présente loi. Nous vous demanderons, monsieur le ministre, qu'il soit possible de l'appliquer dès 1991.

Mais nous nous posons aussi quelques questions.

La première porte sur le critère du logement social, dont le grand défaut est de ne pas prendre en compte toutes les opérations de rénovation de l'habitat insalubre et du bâti ancien dans les centres-villes. Il est nécessaire, selon nous, de les inclure dans l'application immédiate de la loi.

Nous prenons acte de votre déclaration, monsieur le ministre d'Etat, visant à prendre en compte l'aide au logement, objet du rapport prévu à l'article 3 bis nouveau. Encore faut-il que ne soient pas écartés ceux qui, habitant malgré eux des logements insalubres, ne peuvent bénéficier de cette assistance, et que les efforts des collectivités locales en faveur de la résorption de ce même habitat soient pris en compte.

Notre deuxième interrogation concerne le mécanisme proposé à l'article 7 sur la solidarité entre les communes d'Ile-de-France. Non pas que nous émettions le moindre doute sur la nécessité d'un mécanisme spécifique pour cette région-capitale. En effet, il ne nous semble pas possible d'en contester les caractéristiques particulières : en premier lieu, parce qu'elle concentre une part extrêmement importante des activités économiques, et donc des ressources des collectivités locales ; en second lieu, en raison d'une tendance toute particulière à concentrer les sources de richesses dans des zones bien définies et la pauvreté dans d'autres, également bien circonscrites, avec, entre ces deux extrêmes, des différences qui ne sont nulles part ailleurs dans notre pays aussi importantes, aussi généralisées, aussi perceptibles.

Cette région, de par sa dimension, pose donc bien un problème national, et nous proposerons un mécanisme qui, croyons-nous, conserve les effets de l'actuel article 7, prend en compte cette dimension nationale et écarte les doutes que peuvent avoir certains sur la constitutionnalité de ces dispositions.

Notre troisième interrogation porte sur la compatibilité entre ce projet de loi et la volonté de décentralisation dont nous avons fait preuve, au sein de cette assemblée, en votant la loi présentée par Gaston Defferre, non pas en raison des dispositions contenues dans ce texte, mais du fait de divers amendements qui sont présentés et qui nous semblent constituer une atteinte aux nouveaux droits des collectivités locales. Nous sommes surpris par les propositions dérogoires au droit commun s'agissant du contrôle des sommes perçues par les communes bénéficiaires.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Jacques Bellanger. Ces dispositions existent-elles pour les autres dotations ? Non. Pourquoi, dès lors, en proposer pour celle-ci ? Veut-on accentuer les divisions sociales en créant différentes catégories de droit ? Veut-on montrer du doigt ceux qui bénéficieront de la solidarité ? Cette suspicion, outre qu'elle pourrait s'appliquer à d'autres, demain, ne nous semble pas dénuée de préoccupations politiques.

De même, la proposition alternative de fonds de solidarité de l'Ile-de-France, remettant à une majorité politique régionale, quelle qu'elle soit d'ailleurs, le soin de décider des modalités de répartition, nous paraît inacceptable. L'Etat est dans son rôle lorsqu'il organise la solidarité. Il doit le faire, en dehors des préoccupations partisans, au travers de dispositions claires désignant par avance les payeurs et les bénéficiaires.

C'est donc la loi qui doit définir les conditions dans lesquelles seront réparties les sommes prélevées. Toutes autres dispositions ne nous semblent pas conformes aux règles de décentralisation. Pire encore, elles pourraient entamer une dérive propice à la décomposition de l'Etat.

Tels sont donc les principes qui nous guideront dans l'examen de ce texte.

Je vous indiquais, monsieur le ministre d'Etat, au début de cette intervention, que la première cause des problèmes urbains était la désertification des zones rurales. C'est dire combien ces problèmes sont liés.

C'est donc avec une grande satisfaction que nous avons vu introduire, avec votre accord, l'article 12 nouveau. Nous nous permettons d'insister sur l'importance de cet article et sur l'urgence, le rapport une fois déposé, de le concrétiser rapidement et efficacement.

Soucieux d'en rester à l'objet véritable du projet présenté, il se peut que nous soyons amenés, au cours des débats, à ne pas soutenir telle ou telle disposition en faveur des communes rurales. Cette attitude n'est concevable que si le Gouvernement s'engage à entreprendre cette réforme, qui doit être globale, profonde, réfléchie et qui mérite mieux que quelques cavaliers introduits ici ou là dans un texte qui n'a pas pour vocation la définition d'une politique d'aménagement du territoire. Nous serons donc très attentifs, monsieur le ministre, à vos déclarations sur ce sujet.

Aujourd'hui, nous légiférons pour ces dizaines de milliers de femmes et d'hommes qui ne supportent plus les inégalités de l'habitat. Nous légiférons pour tous les Français désireux de vivre dans la paix et la tranquillité et qui savent bien que cela ne s'obtient pas en mettant un gendarme devant chaque porte. Nous vous apporterons donc, monsieur le ministre, notre soutien. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

M. Joël Bourdin. Oui, monsieur le ministre d'Etat, le système actuellement appliqué pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement des communes est injuste ! Oui, il est souhaitable de le modifier ! Sur ce point, c'est-à-dire sur le diagnostic, je suis d'accord avec vous, à ceci près que le système me paraît beaucoup plus injuste que vous ne le supposez.

En effet, vous nous proposez de créer, au titre des concours particuliers, une dotation de solidarité urbaine, la D.S.U., ne concernant que les communes de plus de 10 000 habitants ou certaines communes d'une taille moindre mais voisine. Il existe effectivement, dans ce groupe, des situations anormales puisque, dans certaines strates, des communes défavorisées, c'est-à-dire à faible potentiel fiscal, reçoivent une dotation globale de fonctionnement par habitant inférieure à celle que perçoivent des communes à potentiel fiscal plus élevé.

Mais à cette injustice s'en ajoute une autre, qui fait des communes d'une taille inférieure à 10 000 habitants les véritables victimes de la dotation globale de fonctionnement. Ainsi, quand le potentiel fiscal par habitant des communes de moins de 500 habitants est égal au tiers du potentiel fiscal par habitant des communes de plus de 200 000 habitants, les premières reçoivent une D.G.F., toujours par habitant, égale à la moitié de ce que perçoivent les secondes, ce qui fait un écart, toutes choses étant égales par ailleurs, de un à six. C'est là une lourde pénalité, qu'a d'ailleurs bien perçue le conseil des impôts dans le dixième rapport qu'il a remis au Président de la République, il y a deux ans.

Certes, vous avez accepté, monsieur le ministre d'Etat, un amendement prévoyant une solidarité financière entre les départements, mais le caractère improvisé de cette disposition ne garantit pas des effets correctifs, notamment dans les départements ayant des régions rurales déprimées mais non éligibles à la dotation minimale de fonctionnement.

Si nous voulons restaurer la vie dans nos banlieues, nous devons éviter l'exode à partir de nos bourgs ruraux, en fournissant à leurs responsables les moyens d'organiser un environnement propice à l'épanouissement des individus.

En vous polarisant sur la dichotomie villes pauvres - villes riches, vous risquez d'aggraver le sentiment, chez les ruraux, d'être des laissés-pour-compte.

Les raisons du caractère injuste de la D.G.F. sont bien connues et ont d'ailleurs été bien analysées par nos rapporteurs. Elles tiennent, d'abord, à un système de pondération des populations en fonction de la taille des communes qui avantage les grandes villes au détriment des petites communes : l'écart est de 1 à 2,5. En outre, la stratification des communes selon leur taille organise une véritable ségrégation, avec des effets de seuil non négligeables et un groupe de communes de plus de 200 000 habitants dont l'homogénéité est contestable.

Par ailleurs, la mauvaise approche, ou la mauvaise analyse de la richesse fiscale des communes, par l'intermédiaire du potentiel fiscal par habitant, n'intègre pas tous les éléments constitutifs de la véritable richesse fiscale des communes. En n'intégrant pas l'assiette de la taxe de balayage - elle subsiste dans quelques communes - celles de la taxe de séjour, de la surtaxe des eaux minérales et de quelques autres taxes dans le potentiel fiscal, on minimise scandaleusement la richesse contributive de certaines communes et on leur attribue, par voie de conséquence, une D.G.F. en partie indue.

Le concept de potentiel fiscal est étriqué, caricatural. Il conviendrait de l'enrichir, en quelque sorte, en tenant compte de tout ce qui contribue à servir de support aux ressources propres renouvelables de nos communes.

Enfin, la dernière raison - déjà largement commentée - est le maintien de la garantie de progression minimale au même niveau pour toutes les communes quelle que soit leur richesse fiscale.

A mon sens, c'est sur l'ensemble de ces critères qu'il aurait fallu jouer, plutôt que de créer un concours particulier supplémentaire. En redéfinissant simplement le concept de potentiel fiscal, en diversifiant - ce qui est proposé, d'ailleurs - la garantie de progression minimale en fonction du niveau de potentiel fiscal des communes, on aurait abouti à un texte plus cohérent que cette sorte d'« emplâtre » qui nous est proposé et qui semble n'avoir été retenu que pour satisfaire, dans vos troupes, un goût par trop prononcé et atavique, peut-être, pour tout ce qui ressemble à la lutte des classes.

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

M. Joël Bourdin. Nonobstant ces observations, nonobstant des imprécisions, des incertitudes, des concepts flous, comme ceux de « charges élevées », de « logements sociaux », d'« effort fiscal », qui aboutit à pénaliser les communes à faible taux d'imposition et à privilégier celles qui pratiquent des taux élevés, il demeure que la première partie du texte tend à organiser un système plus équitable de répartition de la D.G.F. dans la strate des communes de plus de 10 000 habitants.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Merci !

M. Joël Bourdin. C'est pourquoi, monsieur le ministre d'Etat, je voterai la première partie du projet de loi, avec un peu de regret toutefois, car j'aurais souhaité plus de cohérence, j'aurais souhaité que soit privilégié, comme disent les psychanalystes, le principe de réalité sur le principe de plaisir. *(Sourires.)*

M. Jacques Sourdille. Très bien !

M. Joël Bourdin. Je suis beaucoup plus réservé, monsieur le ministre d'Etat, sur la deuxième partie du texte, car il ne me semble pas sain que ceux qui votent l'impôt ne contrôlent pas entièrement l'usage de son produit.

Le mécanisme que vous avez retenu portant en germe une atteinte à l'un des principes essentiels de notre démocratie, je ne me sens pas habilité à vous suivre, même si l'intention que traduit le texte que vous défendez ne heurte pas mes convictions. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.)*

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

M. Jean Simonin. Monsieur le ministre d'Etat, dans l'exposé des motifs du projet de loi, vous rappelez que « ... l'impératif de solidarité correspond à la volonté de corriger les inégalités de richesse provoquées par l'histoire, la géographie ou l'évolution économique et sociale.

« Des écarts se sont creusés entre communes favorisées et communes pauvres au point de constituer des inégalités dans la capacité des communes à offrir à la population des équipements et des services en rapport avec leurs besoins. Or les inégalités tendent à s'accroître à mesure du développement de l'urbanisation et de l'augmentation des charges liées à l'urbanisation. »

D'où votre projet de loi instituant au sein de la D.G.F. une dotation de solidarité urbaine au profit des communes urbaines confrontées à une insuffisance de ressources et supportant des charges élevées.

Ces disparités sont inacceptables, ainsi que vous l'écrivez, au regard de l'impératif de cohésion sociale et de solidarité nationale.

Solidarité nationale, oui, monsieur le ministre d'Etat, mais pas seulement dans les villes, dans les banlieues. Solidarité sur tout le territoire national, notamment dans les zones de montagne et dans les zones rurales en perte, qui, comme les zones urbaines, participent à l'équilibre sociologique et humain du pays.

M. Henri Belcour. Très bien !

M. Jean Simonin. Des départements se désertifient, tel celui de la Creuse, qui est appelé le « désert vert ».

M. Henri Belcour. Très bien.

M. Jean Simonin. Les Français n'ont pas oublié l'affiche de la campagne présidentielle de M. Mitterrand en 1981 : un village de France au milieu d'une plaine, rassemblé autour de son église. Image de la France rurale, de la France agricole, diminuée aujourd'hui par le gel des terres, France rurale qui mérite et exige de la part des pouvoirs publics la même attention que la France urbaine. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Jean-Pierre Fourcade. Très bien !

M. Jean Simonin. Dans un récent entretien paru dans la grande presse, vous avez rappelé l'un des principes de la décentralisation : « Les collectivités territoriales doivent avoir les moyens d'exercer leurs missions. Ce n'est pas le cas pour certaines d'entre elles, la loi leur en donnera une plus grande possibilité ».

Or, votre projet de loi dégagera moins de 1 milliard de francs et ne concernera qu'un nombre infime des communes de France : moins de 500 sur un total de 36 000.

Pour réduire les inégalités, pour promouvoir une véritable solidarité nationale, pour donner aux collectivités territoriales les moyens d'exercer leurs missions, les mesures à prendre sont d'une autre dimension et relèvent d'une autre compétence : celle de l'Etat.

M. Paul Séramy. Très bien !

M. Jean Simonin. Elles découlent d'une véritable politique d'aménagement du territoire.

Elles découlent d'une politique de l'emploi et donc de l'éducation, de la formation, qui doit revaloriser le travail manuel, donner un vrai métier aux jeunes auxquels il n'aura pas été donné de faire des études classiques et d'avoir le baccalauréat.

Elles découlent d'une politique du logement ; je cite quelques chiffres : en 1980, 149 000 P.A.P. ont été financés, contre 51 000 en 1989, soit trois fois moins.

Elles découlent d'une politique d'aménagement de l'espace rural.

Si le mal de vivre de certaines banlieues a des origines et des formes d'expression très différentes de la désespérance qui gagne le milieu rural, il traduit la même angoisse face à l'avenir et la même révolte face à un sentiment d'abandon et d'injustice.

Ce sentiment est renforcé par le côté presque caricatural, mais cependant tragique, des négociations du G.A.T.T., où les négociateurs se battent à coup de formules mathématiques, avec pour unique arrière-pensée le maintien ou l'accroissement des parts de marché. Qui s'intéresse vraiment au sort du monde rural ?

C'est pourquoi nous devons attendre, aujourd'hui, d'un gouvernement qui gouverne qu'il replace l'homme à sa vraie place, c'est-à-dire au centre du débat politique, et que celui-ci s'élève au dessus des querelles techniques, qui ne parviennent plus à dissimuler la réalité des conflits d'intérêts.

En réponse à l'angoisse des agriculteurs et des habitants du monde rural face à leur avenir, à ces abandonnés du pouvoir, nous devons réaffirmer la solidarité qui leur est due en reconnaissance de leur contribution essentielle aux grands équilibres de notre économie et de notre société.

C'est la raison pour laquelle le groupe du R.P.R. soutiendra les amendements présentés par la commission des finances qui, en confortant l'unité nationale, vont dans ce sens.

Nous attendons une politique de sécurité, avec une police présente dans tous les quartiers à risques, une police disposant des moyens pour lutter contre le terrorisme, la criminalité, l'immigration clandestine, contre la drogue, la délinquance financière, fiscale, économique, en collaboration avec les services des douanes.

La libre circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et des services sera effective le 1^{er} janvier 1993. Dans moins de deux ans - quand entreront en vigueur les

engagements de Schengen prévoyant la suppression des contrôles douaniers et policiers aux frontières internes de la Communauté et leur report aux frontières extérieures à la C.E.E. - il sera nécessaire de renforcer les contrôles aux frontières externes, de modifier le dispositif et les méthodes actuelles.

Nous attendons une politique de prévention de la délinquance, dans laquelle les médias ont leurs responsabilités, car la lutte contre la délinquance est aussi une lutte contre la pollution psychologique ; c'est également une affaire de morale.

« Les médias jouent aujourd'hui un rôle prépondérant en dévalorisant l'amour authentique en lui substituant une sexualité sans tendresse, sans amour, sans responsabilité. Ils propagent la pornographie qui s'étale dans les rues et à la télévision. » C'est ainsi que s'exprimait M. Jean Laurent, ambassadeur de France, au symposium de la fédération internationale des fonctionnaires de police, les 18 et 19 octobre 1990, au Palais de l'Europe, à Strasbourg.

Le second volet du projet de loi concerne la région d'Ile-de-France, qui est traitée différemment des autres régions.

Le texte prévoit un prélèvement de l'Etat sur les revenus des collectivités locales, avec la création d'un fonds de solidarité, afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France qui supportent des charges particulières, au regard des besoins sociaux de leur population, sans disposer de ressources fiscales suffisantes.

Ce prélèvement est la première tentative de déstabilisation des pouvoirs des collectivités locales. Le groupe du R.P.R. s'y oppose énergiquement. Cette opposition ne signifie pas pour autant que nous sommes hostiles à une certaine péréquation, étendue d'ailleurs aux zones rurales, c'est-à-dire à la solidarité nationale. Nous ne tomberons pas dans ce piège.

Aussi bien la région que les départements d'Ile-de-France ont fait la preuve de leur solidarité effective à l'égard de toutes les communes, urbaines et rurales.

Je rappellerai la mise en place, à l'époque, par le président du conseil régional, président de l'association des maires de France, notre ami Michel Giraud, d'une part, de contrats régionaux et, d'autre part, de contrats ruraux, dont le financement était assuré à un niveau important par la région et le département concerné avec, parfois, le concours de l'Etat, quand ce dernier n'avait pas encore supprimé ses programmes.

Les départements d'Ile-de-France, comme d'autres d'ailleurs, ont établi des programmes d'investissements concernant la voirie, l'assainissement, les constructions scolaires, les équipements sportifs. Cette aide aux communes est donc non pas une aide financière dont les communes peuvent disposer comme bon leur semble - embauche de personnel, communication, relations publiques - mais une subvention affectée.

Dans le département de l'Essonne, l'assemblée départementale, que je présidais, a, en outre, mis en place des contrats départementaux destinés aux petites communes.

A l'échelon national, régions et départements ont assumé pleinement leurs responsabilités en matière de construction d'établissements d'enseignement, lycées et collèges, sans que les moyens financiers correspondants leur aient été transférés. Bien plus, l'Etat fait appel aujourd'hui aux régions, voire aux départements, pour la construction d'universités, qui cependant relève de sa seule compétence.

Qu'est devenue la décentralisation, dont l'objectif était de définir des blocs de compétences, de supprimer les financements croisés, de donner aux collectivités les moyens d'exercer leurs missions, ainsi que vous l'avez encore déclaré récemment, monsieur le ministre d'Etat ?

Les transferts de charges se poursuivent, et le débat sur la Corse vient d'en apporter un nouvel exemple.

Au cours de la séance du 22 mars dernier, le président de la commission des finances a proposé de différer le transfert de la voirie nationale à la collectivité territoriale au jour où cette dernière le demandera, c'est-à-dire lorsque l'Etat aura fait l'effort nécessaire pour remettre en état la voirie nationale. M. le ministre de l'intérieur s'y est opposé, alors que vous avez déclaré, monsieur le ministre d'Etat - je me permets de le rappeler encore une fois - que « les collectivités territoriales doivent avoir les moyens d'exercer leurs missions ». Et cependant, le Gouvernement connaît bien la situation économique de la Corse...

Les disparités qui existent entre la province et Paris sont aussi la conséquence de l'abandon de la politique d'aménagement du territoire fixée par le général de Gaulle.

M. Josselin de Rohan. Très bien !

M. Jean Simonin. A ceux qui voudraient, en raison de ces disparités, dresser la province contre Paris, je soulignerai que la révision du S.D.A.U.R.I.F. - le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France - a été considérée comme prioritaire et décidée par le Premier ministre.

Sans doute la loi actuelle attribue-t-elle à l'Etat le soin d'élaborer le S.D.A.U.R.I.F. - alors qu'elle reconnaît aux régions le pouvoir de décider de l'aménagement de leur territoire - ce qui est une anomalie, mais est-ce une raison pour que l'Etat poursuive l'expansion de la région parisienne uniquement parce qu'elle est la première région exportatrice et importatrice de France et parce que son potentiel technique est formidable, puisqu'il représente 55 p. 100 de la recherche publique et 75 p. 100 des services d'ingénierie, l'Essonne y occupant une place privilégiée ?

Est-ce une raison, parce que la richesse appelle la richesse, pour que le développement économique de notre pays se fasse au profit d'une seule partie du territoire et porte atteinte à l'agriculture ainsi qu'aux zones naturelles d'équilibre ? Mais le trafic appelle aussi le trafic et la région d'Ile-de-France souffre de thrombose. (*Très bien ! sur les travées du R.P.R.*)

M. Gérard Delfau. C'est dramatique !

M. Jean Simonin. Bien que les élus aient manifesté, en 1976, lors de la mise à jour de ce S.D.A.U.R.I.F., leur volonté de limiter l'expansion de la région parisienne, la décision a déjà été prise de relancer l'urbanisation : aménagement du quartier de La Défense, politique d'extension des Z.A.D. et des pré-Z.A.D. au profit non des communes mais de l'Etat, entraînant ainsi une véritable nationalisation des sols, constitution de pôles structurels stratégiques, tel celui de Massy-Saclay, ce qui a pour conséquence une nouvelle urbanisation du plateau de Saclay, construction d'universités, etc.

Les terres agricoles vont encore être amputées pour accueillir plus de 2 millions d'habitants supplémentaires, malgré l'hostilité des élus et des populations à cette surdensification. D'où viendront ces 2 millions d'habitants ? De la province, qui va continuer à perdre ainsi de sa substance, et sans doute aussi de l'immigration.

La révision du S.D.A.U. n'est pas faite. En Essonne, la gare T.G.V. de Massy n'est pas inscrite au S.D.A.U. actuel, mais la construction en est commencée ; en outre, s'y adjoindra un gigantesque centre d'affaires, qui pourrait être l'équivalent de celui de La Défense, et cela sans qu'une étude d'impact ait été faite. Je l'ai souligné lors d'un débat sur le budget de l'aménagement du territoire : la loi n'est donc pas respectée par l'Etat !

Le fond du problème est, en fait, la définition d'une politique de l'aménagement du territoire - j'y reviendrai ultérieurement - d'où ne soient pas exclues les zones de montagne, les zones rurales dans lesquelles il faut, par exemple, maintenir les bureaux de poste, les écoles, les dessertes ferrées.

Enfin, la D.G.F. doit être profondément modifiée.

Cet impératif de solidarité que vous rappelez dans votre exposé des motifs, monsieur le ministre d'Etat, est inscrit dans la devise même de notre pays : c'est tout simplement la fraternité. En effet, si le critère « population » permet de classer les communes entre elles, il n'y a pas de petites communes par opposition aux grandes, des communes rurales par opposition aux autres, car chaque maire détient, de par la loi, les mêmes pouvoirs.

Avec ses collègues du conseil municipal, il a en charge une collectivité humaine et il doit disposer des moyens pour assumer ses responsabilités à son égard. Or ce projet de loi ne répond pas à cette nécessité. (*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. La parole est à M. Diligent.

M. André Diligent. Monsieur le ministre d'Etat, connaissant votre sens politique et votre esprit de rigueur, j'avoue avoir été un peu surpris en prenant connaissance de votre

intervention finale devant l'Assemblée nationale. En effet, un député communiste, M. Brard, vous mettant en garde contre la composition politique du Sénat, vous avez répondu : « Je connais comme vous la composition du Sénat, c'est vous dire si je serai vigilant. » (*Murmures sur les travées de l'union centriste et du R.P.R. - M. le ministre d'Etat sourit.*)

* Croyez bien, monsieur le ministre d'Etat, que vous n'avez aucune raison sérieuse de nourrir à notre égard la moindre prévention, surtout quand il s'agit d'« assurer la solidarité intercommunale pour lutter contre la ségrégation sociale et aider les communes à faire face à leurs missions », selon le texte du projet de loi.

Non, monsieur le ministre, le Sénat n'est pas la terre promise de l'égoïsme, ainsi que certains se l'imaginent, et il entend aborder ce débat dans un esprit constructif. D'ailleurs, vous-même êtes intimement persuadé de ce que je dis, puisque, après avoir souligné votre esprit de vigilance, vous avez aussitôt ajouté que le texte « issu des débats de l'Assemblée nationale n'était pas forcément définitif » et que « les débats au Sénat pouvaient encore faire progresser les choses. » (*M. le ministre d'Etat acquiesce.*) Je veux donc croire au dialogue.

Ce n'est pas d'aujourd'hui que nous plaidons pour la solidarité intercommunale. J'y pensais voilà quelques semaines en vous écoutant dans une émission intitulée « L'heure de vérité », comme si, d'ailleurs, la vérité n'avait droit qu'à une heure d'antenne ! (*Sourires.*) Lors de cette émission, vous vous êtes exprimé avec la fougue et le brio qui vous sont coutumiers, et à une question sur les origines de cette loi vous avez répondu, je cite de mémoire : « Je suis rassuré, nombreux sont ceux qui vont en réclamer la paternité. » Vous pensiez peut-être à cet axiome de vos Flandres : « Quand un enfant est beau, il ne manque pas de père. » (*Nouveaux sourires.*)

C'est pourquoi je vous rappellerai - car si j'approuve l'esprit de cette loi, je n'en approuve pas les moyens - que le 21 juin 1989, après avoir cité le rapport Hessel, qui dénonçait l'absence de solidarité en matière de logement social, j'exprimais ouvertement, à cette même tribune, le souhait que le Gouvernement utilisât les moyens que lui donnait la signature des contrats Etat-régions pour inciter certaines communes à faire l'effort nécessaire afin de mettre en place des logements sociaux et des foyers d'accueil.

Pour consentir cet effort, j'en appelais aux communes que je ne qualifierai pas de « riches », puisque, d'après certains de nos amis, ce mot comporterait un parfum de lutte des classes, mais aux communes plus prospères, ce qui devrait mettre tout le monde d'accord ! (*Sourires.*)

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. André Diligent. Si j'en crois le *Journal officiel*, ces propos ont recueilli l'approbation de l'ensemble de cette assemblée, à l'exception, peut-être, des communistes, puisqu'ils ont été approuvés du R.P.R. aux socialistes.

Si je rappelle ces faits qui datent de deux ans, monsieur le ministre d'Etat, c'est non pas pour vous intenter je ne sais quel procès malsain en recherche de paternité, mais bien pour vous convaincre que, dans cette assemblée, nombreux sont ceux qui peuvent être d'accord sur l'objectif sans l'être sur les moyens proposés.

Oui, monsieur le ministre d'Etat, ce problème de solidarité intercommunale est, pour nous, une préoccupation qui n'est pas récente ; il en est de même de notre volonté de venir en aide aux communes en difficulté.

Vous le savez mieux que quiconque, cette aide peut se manifester de deux façons : soit sous la forme d'une action globale de redistribution - c'est ce que vise le projet de loi que vous nous présentez - soit sous une forme plus ponctuelle, au cas par cas, et par des actions précises. Il en était déjà ainsi - vous l'avez rappelé hier - du programme « Habitat-vie sociale » de 1979, puis des programmes « Développement social des quartiers » imaginés par le regretté Hubert Dubedout, auquel succédèrent MM. Pesce et Geindre. Je tiens à leur rendre hommage, ainsi qu'à Gilbert Bonne-maison. J'ai pris pendant deux ans leur succession.

Je saisis l'occasion de ce débat sur ce véritable mal des banlieues pour formuler rapidement quelques remarques à propos de la politique de développement social des quartiers, qui est au cœur du débat. Elle est, depuis ces dernières

années, malade, et je puis vous dire que certains experts autorisés n'hésitent pas à la qualifier de désastreuse. Ce n'est pas moi qui le dis, cela figure dans un rapport récent de l'inspection des finances, que vous connaissez bien ; j'en parle discrètement, même s'il n'est pas confidentiel.

Ce rapport analyse sans complaisance ce qui est devenu, par le biais du développement social des quartiers, la politique de la ville. Ce constat fait mal. Je ne puis entrer dans les détails, mais j'en citerai simplement quelques grandes lignes : les délais sont trop longs, les produits trop nombreux et les procédures trop complexes.

Je parlerai peu des procédures, car il faudrait un long moment pour traiter ce sujet. Sachez seulement que le rapporteur définit ainsi la situation : « Le système actuel se caractérise par une procédure inextricable, une déconcentration incohérente ». J'aurai tout à l'heure l'occasion d'en expliquer les raisons.

Quant aux délais, le rapport dénonce des retards « inexcusables ». Je citerai un exemple parmi d'autres : l'aménagement d'une aire de jeu pour enfants au pied d'une tour H.L.M. comportant quelques balançoires et une piste de patins à roulettes. Le coût est modeste et la contribution de l'Etat se situe entre 50 000 francs et 100 000 francs ; mais l'instruction du dossier prendra au moins deux ans et on devine ce que représente en frais réels le coût des énergies dépensées pour la simple constitution de ce dossier.

Ainsi, le rapporteur précise que les délais constatés sont incompatibles avec les situations d'urgence sociale. Il a fallu les incidents survenus à Chanteloup-les-Vignes, dont le maire est mon ami M. Cardo, pour faire prendre conscience à l'Etat de la nécessité de faire avancer des dossiers en attente.

Le rapport précise qu'il est inadmissible de ne pas voir avancer un dossier alors que les crédits sont disponibles et que les délais accentuent les phénomènes de désagrégation.

S'agissant de la banalisation, il est une autre erreur dramatique, le saupoudrage. Un grand effort reste à faire en la matière. Je partage l'avis du rapporteur quand il écrit que « la multiplication des contrats révèle le basculement d'une politique d'exception, visant des quartiers connaissant des dysfonctionnements graves, à une politique de droit commun accessible à toutes les communes ». Il explique que cette généralisation réduit les moyens disponibles sur les sites les plus tendus.

Je cite toujours : « Le concours annuel moyen accordé à un site D.S.Q. est passé de 1 400 000 francs à 690 000 francs entre le IX^e et le X^e Plan alors que les crédits consacrés à la politique de la ville ont été multipliés par deux ».

Quand on veut faire plaisir à tout le monde, on généralise l'injustice ! C'est ainsi que ma ville de Roubaix, qui compte aujourd'hui neuf sites D.S.Q., va recevoir une dotation inférieure de moitié à celle qui lui était allouée en 1983, alors qu'elle comptait à l'époque quatre sites, malgré les promesses faites. Nous aurons l'occasion d'en reparler, monsieur le ministre d'Etat.

La conclusion de ce rapport est véritablement cruelle :

« Cette approche laisse à penser que l'affichage de la dépense de l'argent public est l'essentiel de l'action de l'Etat. »

Je suis persuadé que telle n'est pas la finalité objective de l'Etat, mais ce sont les apparences dans l'observation des faits qui laissent à penser cela.

J'ajouterai aussitôt que la responsabilité de cette situation souvent dramatique n'incombe pas aux hommes, à ceux à qui le Gouvernement a confié la responsabilité de sa politique, ni aux fonctionnaires, ni aux préfets, ni aux chefs de projets, ni aux habitants, mais elle incombe essentiellement à cette effarante circulaire du 22 mai 1989 que je dénonçais déjà lors du congrès des maires de la même année, soutenu d'ailleurs par votre ami le maire de Mantes-la-Jolie.

Cette circulaire, qui devrait être présentée aux élèves de l'E.N.A. comme l'exemple même de ce qu'il faut éviter à tout prix et qui a certainement été rédigée par des personnes n'ayant jamais mis les pieds sur le terrain, prévoit une vingtaine de types de procédures ou de programmes différents. On comprend alors pourquoi le rapporteur parle de procédures inextricables et la raison pour laquelle les délais ont été de deux ans au moins.

Des sous-préfets m'ont téléphoné : ils s'arrachaient les cheveux devant l'impossibilité dans laquelle ils se trouvaient d'accomplir sérieusement leur mission. Devant cette extraordinaire prolifération bureaucratique, ils avaient envie de baisser les bras. Je n'exagère rien !

Telle est, monsieur le ministre d'Etat, la situation que vous avez trouvée à votre arrivée dans ce ministère. Je suis persuadé que vous avez pris conscience de la gravité du problème et du gâchis qu'il entraîne, puisque déjà, par une nouvelle circulaire, vous avez commencé à limiter les effets néfastes de la première.

Il va falloir aller vite, tout mettre sur table, et s'armer de courage, de patience et de détermination.

Nous sommes prêts à vous aider. Cependant, un sujet si vaste, qui engage tant de crédits de l'Etat et entraîne le sort de toute une jeunesse, mériterait un large débat. Je serais heureux qu'on puisse en débattre soit en commission, soit devant notre assemblée à son initiative ou à votre initiative.

Quant au texte qui nous est soumis aujourd'hui, vous avez dit, monsieur le ministre d'Etat, qu'il était amendable. Je vous soumets, dès à présent, les moyens de le faire, dans le sens de la recherche d'une plus grande justice et d'une plus grande efficacité.

Ce qui nous sépare aujourd'hui, c'est non pas l'objectif déclaré, que j'approuve, mais les moyens que vous nous proposez pour y parvenir qui me paraissent impropres, inadaptes, donc injustes.

Pour vous en convaincre, je vous demande de relire l'article 3 de votre projet de loi. Il s'agit de « contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées ».

Pour y parvenir, vous organisez la répartition de nouvelles dotations en retenant deux critères : le potentiel fiscal et le nombre de logements sociaux.

Votre objectif étant donc de considérer le double aspect, ressources et besoins des communes, il apparaît dès le premier examen que les critères choisis ne sont pas les plus pertinents.

Parlons du potentiel fiscal. Il est reconnu unanimement comme étant significatif des ressources potentielles de la commune. Cet aspect est incontestable. Mais il est, en revanche, tout à fait insuffisant au regard du second volet, les besoins de la commune, qui peuvent s'exprimer à partir d'une donnée bien connue des services fiscaux et pouvant constituer une série statistique homogène sur le plan national : le revenu par habitant.

Potentiel fiscal et revenu par habitant sont comme les deux plateaux de la balance. Deux communes peuvent avoir un potentiel fiscal par habitant identique et être dans une situation très inégale en matière de revenu par habitant, donc avoir à faire face à des besoins très différents de leurs populations.

Il conviendrait donc d'ajouter le critère du revenu par habitant à celui du potentiel fiscal.

Parlons maintenant des logements sociaux. Ce deuxième critère est une fausse fenêtre. Je connais des communes qui comptent encore des milliers de taudis, de logements en courées, de maisons insalubres mais habitées, et dont les occupants ne touchent même pas l'allocation de logement parce que, pour en bénéficier, il faut que l'habitat soit pourvu d'éléments de confort et d'hygiène suffisants.

Or, ces logements et leurs habitants ne sont pas pris en compte dans vos nouveaux calculs. Pourtant, c'est dans ces communes, dans ces quartiers que l'on rencontre le plus grand nombre de ceux que l'on appelle les exclus de notre société.

Allez-vous dans vos calculs exclure ces exclus ?

Les difficultés de recenser la population les marginalisent. Je vous propose de prendre en compte le critère du nombre de bénéficiaires du R.M.I. qui donne lieu à des statistiques dans toutes les villes de France.

Ainsi, avec le revenu par habitant, la boucle est fermée. Le critère du nombre de bénéficiaires du R.M.I. a, en outre, l'avantage de compléter le critère du revenu par habitant, dont l'origine fiscale ne permet pas de prendre en compte la plus grande pauvreté.

Dès lors, si je devais compléter ma démonstration par un argument d'autorité qui ne manquerait pas de vous toucher, j'évoquerais un exemple qui devrait vous faire réfléchir, monsieur le ministre d'Etat : celui qui a été donné par la communauté urbaine de Lille. Vous connaissez bien son président, M. Pierre Mauroy, qui fut votre maître à penser quand vous étiez son secrétaire général de la mairie de Lille, puis son directeur de cabinet lorsqu'il était à Matignon.

La communauté urbaine de Lille a été confrontée à un double problème : celui de préparer un contrat d'agglomérations et celui de répartir une aide spécifique de 70 millions de francs par an pour quatre communes particulièrement peu privilégiées du versant nord-est, Roubaix, Tourcoing, Watrelas et Hem.

Il fallait, comme aujourd'hui, rechercher les meilleurs critères. Avec M. Pierre Mauroy, nous avons retenu le potentiel fiscal et le nombre de logements sociaux par rapport à la population, mais nous avons ajouté d'autres critères, principalement le revenu moyen par habitant et le pourcentage par commune de bénéficiaires du R.M.I. C'est sur ces bases qu'entre gens de bonne compagnie un accord a été conclu.

Vous avez déclaré que votre projet de loi était amendable. Nous vous donnons ainsi l'occasion de le faire, non pas en le réduisant dans un mouvement de frilosité, mais en serrant de plus près la réalité, en allant vers plus de justice.

Serrer de plus près la réalité, c'est ce que vous avez cru pouvoir faire avec votre système de simulation.

On vous accuse d'avoir travaillé un peu à la calculette sous prétexte que vous ne vouliez pas travailler à l'aveuglette. (*Sourires.*) Si j'étais à votre place, je me méfierais du mot et de son contenu.

Je me méfierais du mot, parce que, si vous ouvrez le Larousse, le Littré ou le Robert, au mot « simulation », vous lirez, bien entendu, la définition suivante : action de simuler. Mais au mot « simuler », vous lirez : faire paraître comme réel ce qui ne l'est pas. (*Nouveaux sourires.*)

Alors, attention à vos simulations, monsieur le ministre d'Etat. D'ailleurs, quant au fond, comment prendre au sérieux ces simulations quand la répartition globale des crédits ne figure pas à l'article 3.

En résumé, ou bien vos simulations sont inexactes alors, attention, c'est grave ; ou bien, au contraire, elles sont exactes, et j'y trouve une condamnation supplémentaire des critères choisis dans votre projet de loi. En effet - on l'a souvent répété - les villes de Vénissieux, Marseille, La Courneuve, Montfermeil ne sont pas concernées.

En conclusion, monsieur le ministre d'Etat, j'avoue que, devant ce projet de loi, dont personnellement j'attendais beaucoup, un certain nombre de mes amis éprouvent un sentiment de déception, voire de malaise.

Nous souhaiterions parvenir à un accord, non pas pour quelques vagues calculs politiques qui n'intéressent que la chronique, mais parce que nous allons aborder toute une série de projets qui dessineront le paysage français pour longtemps.

Il s'agit de préparer l'avenir de nos villes, de mettre fin au développement des cités ghettos et à l'exode rural, c'est-à-dire de mettre en place - cela ne sera pas une mince affaire - une véritable politique de l'aménagement du territoire - M. Monory l'a rappelé à juste raison, ce sera une affaire de volonté - mais une politique dont les effets ne seront perceptibles qu'à long terme. C'est la raison pour laquelle le temps presse.

Aujourd'hui, le plus urgent est certainement de traiter les parties malades des villes et les villes malades de nos régions. Sinon, chaque mois, chaque semaine, je vous le prédis, nous assisterons progressivement à une multiplication des explosions. Il va falloir, j'en suis convaincu, un immense effort de solidarité.

Jusqu'ici on acceptait de lutter contre les injustices qui frappaient les individus, mais on s'est trop longtemps accommodé des injustices collectives.

Trop souvent, nous nous déclarons d'accord sur le principe d'une nécessaire solidarité mais, entre nous, à condition que ce soit le voisin qui paie !

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. André Diligent. Pourtant, un large accord pourrait être trouvé, dépassant les clivages traditionnels. Encore faudrait-il renoncer à certains clichés ou à certains slogans. Non ! Toutes les communes bien gérées ne sont pas riches et toutes les communes riches ne sont pas des communes bien gérées.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. André Diligent. Non ! toutes les communes pauvres ne sont pas des communes de gauche, ou alors je serais d'extrême gauche. (*Sourires.*) Non ! toutes les communes bien gérées ne sont pas des communes de droite, ou alors, en toute fatuité, je serais d'extrême droite. (*Sourires.*)

Non ! personne n'a le monopole du cœur, personne n'a le monopole du portefeuille.

M. Alphonse Arzel. Très bien !

M. André Diligent. Non, d'une commune à l'autre, la vie n'est pas la même ! A 2,5 kilomètres de Roubaix, se trouve une commune prospère. Elle a le plus grand nombre de redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune de la région et, je crois, de France. J'avais dit un jour qu'elle avait doublé en un an le nombre de ses R.M. Istes, en passant de un à deux, alors que ma commune en compte 3 000. On m'a assuré que je m'étais trompé et qu'elle en avait cinq !

Je le dis sans jalousie, car le maire est un ami, et ce n'est pas la jalousie qui fera progresser la politique en la matière.

Toujours est-il que des habitants résidant à deux kilomètres les uns des autres ne vivent pas sur la même planète. Malgré toutes les déclarations d'intention, malgré l'ensemble des programmes des uns et des autres, nous sommes entrés, qu'on le veuille ou non, en ce moment même, dans une société à deux vitesses.

Mais, si nous ne pouvons pas supprimer les injustices, nous pouvons au moins nous efforcer de les réduire. Je souhaite donc le plus large consensus possible sur ce problème.

Que mes amis du groupe du R.P.R. me pardonnent ! J'ai pris conscience de la dimension globale de ce problème, que je connaissais cependant déjà sur le terrain, lorsque M. Jacques Chirac m'a demandé d'assurer la responsabilité nationale du développement social des quartiers.

Il me disait alors, en privé comme en public : « Cette cause n'est ni de droite ni de gauche, elle est nationale. » Je lui en sais gré, je lui en garde reconnaissance.

Pour conclure, monsieur le ministre d'Etat, permettez-moi d'évoquer un souvenir personnel qui date de seize ans.

A cette époque, la ville de Roubaix, dont j'étais l'adjoint aux affaires économiques, avait confié à deux jeunes consultants des études sur l'avenir de notre ville. Les consultants étaient jeunes et brillants, leurs études étaient très intéressantes, et vous étiez, monsieur le ministre d'Etat, jeune et déjà brillant.

A cette époque donc, nous avons eu des discussions passionnantes sur la politique non seulement de la ville, mais de notre ville. Vos idées étaient souvent excellentes. Malheureusement, vos amis politiques ont pris ma place et je n'ai pas pu les mettre à l'épreuve. (*M. le ministre d'Etat rit.*)

Monsieur le ministre d'Etat, l'ancienneté de nos relations amicales me permet de vous dire que, hier comme aujourd'hui, j'ai toujours plaisir à tenter de corriger vos copies. J'espère d'ailleurs que si, par malheur, les corrections devaient être gommées, il en resterait toujours quelque chose, d'autant que, il y a seize ans, vous aviez bien voulu vous rallier à certaines de mes suggestions.

Il n'est pas de solution parfaite mais il en est de moins imparfaites ! Je veux donc croire, monsieur le ministre d'Etat, que vous n'avez pas changé et qu'au nom des valeurs qui nous restent communes vous comprendrez que le sujet est trop grave pour que nous ne recherchions pas, ensemble, la véritable solution que nos populations attendent. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.D.E., du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

M. Georges Othily. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, il est présenté à notre Haute Assemblée un projet de loi qui consacre une nouvelle étape dans la politique menée pour combattre les inégalités. Il vise à créer une dotation de solidarité urbaine dans les communes dont les ressources sont insuffisantes, par un

mécanisme de prélèvement sur les communes riches, par une minoration de la taxe de garantie de progression minimale de la dotation globale de fonctionnement.

Pouvions-nous en attendre moins d'un gouvernement socialiste ? C'est tout à son honneur, et à celui de notre démocratie, que de vouloir enrayer ce processus de paupérisation.

En effet, comment admettre, dans une France moderne, la cohabitation de communes de plus en plus riches et de communes de plus en plus pauvres, avec le risque d'alimenter ça et là des « chaudrons » ? Comment également rester indifférent devant des inégalités de richesse provoquées par des facteurs objectifs tels que l'histoire, la géographie et l'évolution économique et sociale ? Enfin, comment faire pour rompre ce processus d'une France à trois vitesses : celle des communes riches, celle des communes pauvres de France et celle des communes totalement dépourvues de l'outre-mer.

Il est donc demandé un effort particulier aux communes riches pour financer les communes les plus défavorisées. Et là, monsieur le ministre d'Etat, bien plus qu'une leçon de socialisme, ce texte nous donne une leçon de modernité.

Cette modernité est nécessaire car, face aux grands défis de notre temps, elle conditionne notre capacité à mobiliser l'intelligence collective afin de répondre à des exigences vitales mais contraignantes pour notre environnement.

Or, la persistance d'antagonismes, de ghettos, de communautés d'exclus, voire de bidonvilles en outre-mer - tels Boissard en Guadeloupe, Trénelles et Citron en Martinique, Chaudron à la Réunion, Chicago et Village Saramaca en Guyane - sont autant de handicaps pour une démocratie qui se veut en phase avec son temps et qui entend relever les grands défis de la modernité.

Mais ce pari n'a de chances d'être gagné que si toutes les ressources sont utilisées.

La ressource humaine étant la ressource stratégique par excellence, pouvons-nous nous payer le luxe de laisser sur le bord du chemin une partie du potentiel humain national ? Nous ne pouvons prendre le risque de laisser reléguer aux marges de la société des millions d'individus.

Ce qui, hier, pouvait être le témoignage de la solidarité devient, aujourd'hui, un impératif de solidarité.

L'originalité et la pertinence globale des dispositions du présent projet de loi ne souffrent sur ce point aucune contestation, et de nombreux collègues l'ont souligné.

Dans une telle optique, la philosophie de ce projet de loi recueille aisément mon assentiment. En effet, ce texte « cadre » bien les réalités de la Guyane, de cette région où se côtoient les Caribés de la dernière réserve amérindienne de Camopi et la technologie européenne la plus avancée, celle du centre spatial guyanais, récemment baptisé port spatial européen.

Il n'est nullement question de s'opposer à cette contribution nationale. Il ne s'agit pas non plus de demander plus. Il s'agit de s'interroger sur la démarche qui consiste à allouer d'office une quote-part aux communes de la Guyane, de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion.

N'y avait-il pas lieu de rechercher d'autres modes d'investigation ? Mais l'habitude a été prise, chaque fois qu'il est question de l'outre-mer, de recourir systématiquement à la notion de spécificité.

Faut-il permettre qu'une fois de plus une démarche technocratique affaiblisse l'objectif social recherché ? Faut-il continuer à fonctionner à la vitesse acquise et hors des critères de droit commun ?

Il a donc été décidé d'attribuer un préciput pour obtenir la dotation revenant globalement aux quatre départements d'outre-mer en 1985. A-t-on, depuis, testé l'efficacité d'un critère adapté aux réalités de nos régions ? Je pense, en particulier, au critère de contribution constitué sur la base du logement social. Mais de quel logement social s'agit-il ?

Ne serait-il pas plus pertinent de remplacer ce critère du seul logement social par un autre indicateur, en privilégiant les logements dont les occupants bénéficient des aides au logement, les logements en faveur desquels les collectivités locales ont engagé de grands efforts ?

Le critère du logement social ne peut se réduire aux seuls logements financés par les fonds d'Etat. Il faut aussi tenir compte des logements financés par les collectivités locales à travers leur politique de l'habitat.

C'est ainsi que le conseil régional de Guyane alloue, grâce à sa politique de l'habitat, 12 millions de francs - pas moins ! - soit exactement la somme qui sera accordée à l'ensemble de l'outre-mer par le jeu des modifications qui ont été apportées par le texte que nous examinons.

Actuellement, 6 000 familles vivent dans des bidonvilles. C'est pourquoi, récemment, en ma qualité de président du conseil régional, j'ai signé un contrat particulier avec le préfet de Guyane au titre de la politique des dotations de logement prévues pour le développement social des quartiers.

Aujourd'hui, il est décidé de réserver d'office à ces familles vivant dans des bidonvilles une enveloppe, mais sans avoir au préalable tenté la moindre simulation.

Or, selon moi, de nouvelles formes de relations financières, de relations équitables sont possibles entre la France et l'outre-mer.

Même si des contraintes rendent difficile une transposition des dispositions, il faut souligner le caractère ponctuel des dotations. Or, il faudrait rapidement doter les communes d'une véritable autonomie financière.

L'allocation de ressources, prélevée de manière exogène, si elle constitue un palliatif, ne doit pas être un succédané, monsieur le ministre d'Etat. Il convient de trouver sur place les moyens financiers et d'en faire le levier de développement de ces régions. Ainsi, la fiscalisation en Guyane de la totalité des activités spatiales devrait procurer aux communes un complément de recettes substantiel.

Le principe de la défiscalisation de l'activité spatiale, qui avait été admis en 1964, s'expliquait par le caractère expérimental de cette action. Mais, aujourd'hui, nous sommes entrés dans la phase commerciale, et vous conviendrez que cela nécessite une révision de ce principe. Il y a donc lieu d'envisager la modification de la loi de 1964 et de proposer un taux pour une taxe parafiscale devant permettre de procurer des ressources aux collectivités guyanaises.

Phedre - partenariat, Hermès, développement régional - existe, me direz-vous. Mais ce programme ne représente qu'un « rien » par rapport au « plus » que nous sommes en droit d'attendre. En effet, les actions de ce programme ne sont pas de nature à faire naître un réel tissu de P.M.E. en Guyane.

Pour les autres régions d'outre-mer, monsieur le ministre d'Etat - la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, comme pour certaines îles de la Caraïbe ou de l'océan Indien qui sont tournées vers le tourisme - il serait judicieux de réfléchir aux ressources susceptibles d'être prélevées, par exemple sur les « entrants ».

Nos objectifs se rejoignent sur ce point, monsieur le ministre d'Etat, puisque votre projet de loi tend à renforcer, en faveur des communes défavorisées, une solidarité intercommunale.

Nous souhaitons juguler la lancinante question de l'emploi par son corollaire, la création d'un tissu économique formé d'entreprises sans cesse plus nombreuses et plus rentables.

Nous sommes persuadés que si les amendements proposés aussi bien par le groupe socialiste que par nos collègues les plus éclairés font droit à notre demande, nous apporterons une substantielle amélioration aux conditions des communes de l'outre-mer et de la métropole. (*Applaudissements sur les traversés socialistes. - M. Bernard Barraux applaudit également.*)

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

M. Jean-Pierre Fourcade. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, un débat sur la solidarité entre les communes ne peut laisser personne indifférent.

Depuis vingt ans, monsieur le ministre d'Etat, j'administre une commune que vous vous plaisez à citer comme commune riche...

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Disons aisée !

M. Jean-Pierre Fourcade. ... mais je ne vous parlerai pas de ses problèmes. En effet, en tant qu'élu local, j'appliquerai la loi qui résultera de nos travaux.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. c'est bien !

M. Jean-Pierre Fourcade. Je me bornerai à analyser de manière sommaire les objectifs et les moyens du texte qui nous est proposé.

Sur les objectifs apparemment visés par le texte, c'est-à-dire, d'une part, un supplément de ressources accordé aux communes qui sont confrontées à des problèmes particuliers et qui supportent des charges élevées et, d'autre part, sur un renforcement de la solidarité entre les communes d'Ile-de-France, je suis d'accord, monsieur le ministre d'Etat.

Ces deux objectifs me paraissent valables. En effet, un problème se pose dans nos banlieues, un problème dont les causes ont été très longuement développées par les rapporteurs, par les présidents de commission et, à l'instant même, par notre ami M. André Diligent. De plus, il est certain qu'entre les 1 281 communes d'Ile-de-France il existe de très fortes inégalités quant à la répartition des ressources, aux modes de gestion, aux modalités de développement et aux problèmes sociaux.

Par conséquent, indépendamment des clivages politiques, tout le monde doit être d'accord avec vos deux objectifs.

M. Roger Chinaud. Très bien !

M. Jean-Pierre Fourcade. Ils ne sont d'ailleurs pas restés sans susciter des tentatives positives.

Pour essayer d'améliorer les ressources des communes confrontées à des problèmes particuliers en matière de logements sociaux, la réforme de 1985 s'est traduite par la création d'une nouvelle dotation à l'intérieur de la dotation globale de fonctionnement. Pour les communes d'Ile-de-France, le conseil régional et les conseils généraux mènent une politique délibérée qui consiste à aider, par le biais du mécanisme des contrats ruraux ou des contrats régionaux, un certain nombre de collectivités. Celles-ci reçoivent ainsi des subventions importantes pour améliorer leur cadre de vie, leur tissu économique ou leur urbanisme. Tout cela existe.

Mais, prétextant des incidents qui risquent malheureusement de se développer, vous voulez renforcer cette solidarité en Ile-de-France et créer à l'échelon national un mécanisme pour toutes les communes qui sont confrontées à des problèmes particuliers. Il s'agit non pas tout à fait de celles qui comptent des quartiers en difficulté mais quasiment du même type de communes. Vous voulez renforcer la solidarité et, je le répète, j'en suis d'accord.

En revanche - c'est mon deuxième point - je ne suis pas d'accord sur les moyens que vous proposez.

En effet, le projet de loi initial envisageait, pour augmenter les ressources des communes en difficulté, de créer, à l'intérieur de la dotation globale de fonctionnement, une dotation de solidarité urbaine ; vous donnez à cette dernière les caractéristiques d'un concours particulier assimilable, dans son fonctionnement, aux concours particuliers qui vont déjà aux communes touristiques et thermales et aux villes-centres. Jusque-là, je vous suis, monsieur le ministre d'Etat.

Récemment, mes chers collègues, une dotation globale de fonctionnement a été accordée aux syndicats d'aménagement des agglomérations nouvelles : on a créé une contribution nouvelle dans les dépenses en la finançant sur la masse de la dotation globale de fonctionnement. Cette solution simple aurait permis, sur une masse de 88 milliards de francs, montant de la dotation globale de fonctionnement pour 1991, de trouver les 400 millions de francs que vous réclamiez.

Sachant que la D.G.F., pour les seules communes, représentée, en 1991, 72 milliards de francs, il aurait été possible de financer 400 millions de francs sur cette masse !

M. Marc Lauriol. C'était trop simple !

M. Jean-Pierre Fourcade. C'était simple ! Or, vous avez souhaité financer cette dotation supplémentaire à l'intérieur de la dotation globale de fonctionnement par un prélèvement sur un certain nombre de communes bénéficiant de la garantie. C'est la première fois que cela se fait ; c'est une novation à l'intérieur d'un système, hélas ! très compliqué - j'en sais quelque chose, puisque voilà maintenant onze ans que je surveille la répartition de cette dotation.

Ce moyen ne me paraît pas bon puisque votre démarche - mais c'est un « vote » collectif, monsieur le ministre d'Etat,...

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je l'avais pris comme tel ! (*Sourires.*)

M. Jean-Pierre Fourcade. ... car je ne vous impute pas cette erreur de départ ! - votre démarche, disais-je, comporte une confusion sur la nature de la garantie. Elle mesure non

seulement la richesse de la commune, mais aussi l'ancienneté de sa capacité à sécréter de la taxe locale d'abord, puis de la taxe sur les salaires.

Je citerai trois chiffres : le pourcentage de garantie de la commune de Neuilly-sur-Seine - c'est une commune riche, que vous avez citée vous-même, monsieur le ministre d'Etat - oscille autour de 35 p. 100, alors que celui de la commune de Juvisy, dans l'Essonne, s'élève à 43,4 p. 100.

Quant au potentiel fiscal, il dépasse 8 000 francs par habitant à Neuilly-sur-Seine et il est de l'ordre de 2 300 francs à Juvisy. Il n'y a donc aucun rapport entre le potentiel fiscal d'une commune et le pourcentage de garantie. Je dirai même mieux : la commune de Ville-d'Avray, qui est située dans mon département, a un pourcentage de garantie de 55,2 p. 100 et un potentiel fiscal de 3 113 francs.

Par conséquent, toute la thèse qui consiste à dire, à l'appui de ce texte, qu'il faut lier le financement de la dotation de solidarité urbaine et le pourcentage de garantie n'est pas juste. Le pourcentage de garantie caractérise à la fois des communes qui ont un fort potentiel fiscal et des communes qui ont des structures commerciales très anciennes ; cela explique que les villes qui existaient avant la création de la D.G.F. et qui disposaient de centres commerciaux et d'activités importantes sur leur sol sont mieux traitées aujourd'hui que les villes de banlieue, qui n'avaient pas de structures commerciales, qui sont malheureusement faites de bric et de broc et qui ont beaucoup de mal à se trouver une identité et une structure commerciale.

M. Paul Séramy. Très bien !

M. Jean-Pierre Fourcade. Cette situation était connue de tous les experts de la dotation globale de fonctionnement. Bien entendu, aucun ne fut consulté ; en effet, il était très commode de déclarer : « J'ai examiné la liste des villes qui touchent une garantie ; beaucoup de communes riches y figurent ; par conséquent, ce sont elles qui vont payer. » C'est un effet de manche intéressant ; mais cela ne va pas plus loin ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

De même, monsieur le ministre d'Etat, pour le fonds de solidarité d'Ile-de-France, vous ressuscitez - c'est toujours un « vous » de majesté ! - la fameuse théorie du prélèvement direct sur les ressources fiscales des communes. Mais quel-qu'un y avait pensé avant vous : M. Bérégovoy.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Ce n'est pas une injure !

M. Jean-Pierre Fourcade. Pas du tout !

M. Bérégovoy, voilà quelques années, pour que l'Etat ne soit pas trop endetté et trop gêné dans le recouvrement des impôts locaux, avait proposé un système de prélèvement sur les produits des impôts votés par les collectivités - ce prélèvement s'élevait, à l'époque, à 2,5 milliards de francs - qui permettait de pouvoir rembourser l'Etat ; ainsi, personne n'y verrait rien. Cette idée a soulevé un tel tollé sur toutes les travées - à droite, à gauche, au centre ! - des deux assemblées que le prélèvement de M. Bérégovoy n'a même pas supporté les feux de la première lecture à l'Assemblée nationale : il a été abandonné avant que d'être discuté !

Pourquoi voudriez-vous, monsieur le ministre d'Etat, que ce qu'une très large majorité des parlementaires a refusé voilà peu d'années soit aujourd'hui acquis pour financer votre système de fonds de solidarité à l'intérieur de l'Ile-de-France ?

Non, monsieur le ministre d'Etat, de même que l'on ne touche pas au mécanisme fragile de la D.G.F. pour récupérer 400 millions de francs, on ne prélève pas directement sur les ressources fiscales des communes en créant un impôt sur la fortune communale s'ajoutant à d'autres impôts. Si l'on veut créer un fonds - peut-être est-ce utile, et j'ai d'ailleurs donné mon accord sur la solidarité - on doit rechercher des méthodes qui sont à la fois beaucoup plus franches et beaucoup plus claires, qui permettent au contribuable de savoir où va l'argent qu'il verse, et l'on utilise des cheminements qui ne sont pas attentatoires à l'autonomie des collectivités locales ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

Malheureusement - c'est mon troisième point - l'examen du texte à l'Assemblée nationale a bien montré que le Gouvernement et ceux qui ont voté ce texte n'avaient pas échappé au risque d'une révision hâtive et non chiffrée de la

dotation globale de fonctionnement dans son ensemble. En effet, monsieur le ministre d'Etat, vous avez joué l'apprenti sorcier - encore une fois, c'est un « vous » de majesté ! - en organisant une querelle entre les villes riches et les villes pauvres. En jouant sur des mécanismes internes de la D.G.F. pour vous procurer une petite somme, vous avez déclenché un mécanisme général de révision de la D.G.F. : aujourd'hui, on modifie les critères de population et les mécanismes de régularisation, on introduit une péréquation entre les départements. Bien entendu, apparaît alors, avec toute son évidence, le problème central de l'application de la D.G.F., que tous ceux qui l'administrent connaissent : le problème de l'insuffisance des versements aux communes rurales, aux bourgs et aux petites villes, qui sont tout à fait défavorisés dans le mécanisme général de sa répartition. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.)*

Alors, pourquoi aboutir à cet échec ? Parce que le Gouvernement, à mon avis, a oublié que la D.G.F. était non pas une subvention budgétaire comme une autre, mais une dotation prélevée en amont sur les recettes de l'Etat, non comptabilisée dans le budget de l'Etat et destinée à remplacer, pour l'ensemble des collectivités territoriales, un impôt indirect autrefois perçu et supprimé ; par ailleurs, les mécanismes de répartition de cette dotation sont complexes, comme l'a dit mon ami M. Bourdin tout à l'heure. Certains disent qu'ils sont injustes ; disons qu'ils ne répondent pas à l'attente de chacun pour sa répartition et que l'on ne peut pas modifier cette dotation globale de fonctionnement dans l'un de ses aspects sans avoir des effets dans beaucoup d'autres.

M. Lucien Neuwirth. Très bien !

M. Jean-Pierre Fourcade. Dans ces conditions, que faire aujourd'hui ?

Si nous étions sages, mes chers collègues,...

M. Lucien Neuwirth. Nous le sommes !

M. Jean-Pierre Fourcade. ... nous pourrions, à mon avis, nous orienter dans trois directions.

Première voie, nous donnerions raison au Gouvernement pour la création de la dotation de solidarité urbaine dans la D.G.F. en faisant financer cette dotation par l'ensemble de la masse des crédits de la D.G.F. C'est la voie la plus simple et c'est là que nous aurions le moins de difficultés.

« C'est une affirmation égoïste : cela va vous permettre d'échapper aux prélèvements », me dira-t-on.

Je propose donc une deuxième voie : sachant que le montant de la garantie à l'intérieur de la dotation globale de fonctionnement représente 7 milliards de francs, nous pourrions envisager de mettre sérieusement à l'étude - nous pouvons le faire en trois mois - une modification des critères de répartition de la D.G.F., notamment en direction des communes rurales, des bourgs moyens et des communes de moins de 10 000 habitants, en changeant les règles de la garantie de progression minimale.

Pour ma part, je suis prêt à disposer d'une moindre garantie de progression minimale, non pas pour financer telle ou telle opération - en effet, le risque, monsieur le ministre d'Etat, est que l'on commence ainsi, puis que l'on invoque demain une autre mission et, après-demain, une troisième - mais dans le cadre d'une révision d'ensemble du mécanisme de répartition. En effet, il est logique que les villes dont le potentiel fiscal est important reçoivent une D.G.F. moins élevée que celles dont le potentiel fiscal est plus faible. L'écart actuel va de 1 à 2,5. Peut-être est-il insuffisant et faudrait-il envisager de l'accroître ?

Il faut corriger un certain nombre de distorsions qui font que, par exemple, la D.G.F. par habitant de Marseille est nettement inférieure à celle de Caen, laquelle est nettement plus basse que celle de Paris, cette dernière étant plus faible que celle de Rouen. Mais, bien entendu, Rouen ne dit rien dans cette affaire, puisque l'on ne se fixe que sur Paris et que l'on ne parle que de ce qui paraît scandaleux, alors qu'en fait c'est l'ensemble du mécanisme qu'il faut revoir.

Le volume de la garantie de 7 milliards de francs permet, me semble-t-il, de financer une réforme sérieuse dans laquelle tout le monde pourrait trouver son compte et qui pourrait mieux lier les allocations de D.G.F. au potentiel fiscal des communes.

C'est la deuxième voie que je propose.

La troisième voie est la suivante : la discussion sur le fonds de solidarité d'Ile-de-France me paraîtrait mieux située dans l'examen du projet de loi Joxe-Marchand, dont débat actuellement l'Assemblée nationale.

En effet, il paraît difficile, dans un texte, d'examiner le fonds de solidarité intercommunale et, dans un autre texte, de prévoir la mise en place de nouveaux systèmes de coopération intercommunale.

En définitive, les trois voies qui me paraîtraient sages consistent, tout d'abord, à examiner tout de suite la dotation de solidarité urbaine en la finançant par la masse de la D.G.F., par ailleurs, de mettre à l'étude une révision d'ensemble de la D.G.F. en jouant sur le mécanisme de garantie et, enfin, de renvoyer à l'autre texte le mécanisme du fonds de solidarité, car on ne peut discuter du même projet dans les différentes hypothèses.

Monsieur le ministre d'Etat, vous me permettez, en conclusion, d'exprimer trois regrets. Je me permets de le faire en fonction de l'expérience que j'ai - elle n'est que de onze ans ! - de la gestion de ce mécanisme compliqué dans lequel nous allons progressivement entrer.

Voici mon premier regret à l'examen du texte et des délibérations, je me demande si le souci et l'objectif du Gouvernement sont d'apporter un complément de ressources aux communes qui en ont besoin ou, plutôt, de taxer un certain nombre de communes que l'on juge trop riches.

J'ai vu dans beaucoup d'interventions, dans beaucoup de textes, le second souci apparaître de manière plus claire que le premier. Le mélange de ces deux soucis, à mon avis, ne simplifie pas le débat et crée une atmosphère préélectorale qui me paraît peu favorable pour traiter sereinement du problème du financement des collectivités territoriales. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.)*

Le deuxième regret, c'est de constater qu'à l'occasion d'un « ajustement » que vous avez dit vous-même « limité » de la D.G.F., mais qui, hélas ! s'enfle et va finir pas toucher l'ensemble du mécanisme, un ajustement qui succède dans le temps à une modification brutale des mécanismes d'indexation de la D.G.F., avec un sentiment d'insatisfaction chez beaucoup d'élus locaux devant cette désindexation brutale, c'est tout le problème des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales qui se trouve posé.

M. Marc Lauriol. Absolument !

M. Jean-Pierre Fourcade. Ce problème est posé en termes conflictuels, en termes de bataille entre les villes et les départements, entre les riches et les pauvres, etc. Ce climat est malsain et - avec vos deux réformes précitées, celle de la désindexation et celle de la dotation de solidarité urbaine, que nous examinons aujourd'hui - je crains que vous ne mettiez fin à une période d'une douzaine d'années au cours de laquelle les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales n'ont pas été trop mauvaises. J'ai peur, monsieur le ministre d'Etat, que l'on n'entre dans une crise profonde, dont cette maison se fera l'écho pendant plusieurs années.

Le troisième et dernier regret, c'est de constater, avec tristesse, que l'ensemble du dispositif mis en œuvre dans ce texte - et ce malgré les corrections intelligentes que vous nous proposez la commission des finances et les deux autres commissions - va dans un seul sens : celui de l'alourdissement du prélèvement fiscal.

MM. Marc Lauriol et Jean Chérioux. Eh oui !

M. Jean-Pierre Fourcade. L'ensemble des prélèvements qui touchent notre revenu national ne fait qu'augmenter : ceux de l'Etat ne diminueront pas, ceux de la Sécurité sociale tendent à s'accroître...

M. Roger Chénard. Absolument !

M. Jean-Pierre Fourcade. ... et tout va dans le sens d'une augmentation du prélèvement fiscal des collectivités locales. A un moment où nous allons devoir affronter une compétition européenne et mondiale très forte, tout cela n'est pas bien dosé. *(M. Marc Lauriol approuve.)*

Un sénateur socialiste. Ce n'est pas sérieux !

M. Jean-Pierre Fourcade. Nous risquons d'aborder le marché unique et la compétition mondiale dans des conditions défavorables. Je sais bien qu'au début de votre propos, monsieur le ministre d'Etat, il ne s'agissait que de trouver

quelques centaines de millions de francs pour améliorer quelque peu le fonctionnement d'un certain nombre de collectivités. Mais le texte qui sortira de nos débats, de ceux de l'Assemblée nationale, de ceux de la commission mixte paritaire, de ceux du Conseil constitutionnel - que sais-je encore ? - sera un texte qui ira dans le sens de l'alourdissement fiscal. Comme le disait M. Monory tout à l'heure, ce n'est pas ainsi que nous relèverons les défis auxquels nous sommes confrontés !

Mes chers collègues, alors que tous nos efforts devraient se faire dans cette perspective de concurrence pour améliorer la gestion de nos collectivités et pour être de plus en plus compétitifs, ce que nous faisons, c'est créer sans cesse des impôts nouveaux ou alourdir ceux qui existent ! Monsieur le ministre d'Etat, ce n'est pas une bonne logique, car cet alourdissement de la fiscalité, croyez-moi, c'est la logique de l'échec ! (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

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

M. Emmanuel Hamel. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, depuis quelques années que je suis sénateur, je n'ai jamais eu, autant qu'à cette minute où je monte à la tribune, le sentiment de mon insuffisance pour traiter d'un problème sur lequel pourtant, par devoir, car je suis l'élu d'une commune ouvrière particulièrement éprouvée par la crise, je dois m'exprimer.

Comment ne serais-je pas renforcé dans ce sentiment de mon insuffisance lorsque je me remémore les propos tenus hier avec tant de brio et d'expérience par les trois rapporteurs de nos trois éminentes commissions, qui ont tenté d'améliorer le texte, puis, après les rapporteurs, par les présidents de la commission des lois, le président de la commission des affaires économiques et du Plan. Sont intervenus ensuite, après le président de la commission des finances, des anciens ministres des finances, le président du comité des finances locales, des présidents de conseils généraux ou régionaux !

Alors, monsieur le ministre d'Etat, après ces interventions d'éminents collègues, que puis-je apporter ? Le cri très profond d'une déception qui prend sa source dans la conviction intense qu'il est grave, dans une démocratie - par facilité - de savoir que l'on trompe le peuple.

Toutes les explosions qui ont eu lieu dans ces quartiers qui tissent la trame de la vie quotidienne - que ce soit à Vaulx-en-Velin ou à la Réunion, à Sartrouville ou dans d'autres villes encore - ces explosions qui ont été relatées par la presse et ressenties avec tant d'émotion par des millions de Français sont le signe, monsieur le ministre d'Etat, d'une crise profonde de notre société.

Depuis dix ans, à l'exception des deux années de gouvernement assumées par M. Jacques Chirac, le socialisme détient le pouvoir - d'ailleurs, dans un mois sera fêté ce dixième anniversaire. Monsieur le ministre d'Etat, cette crise des quartiers, ces problèmes de la ville qui se posent avec tant d'intensité, ne sont-ils pas, fondamentalement, la conséquence de l'insuffisance de la politique socialiste conduite par l'Etat dans des domaines qui effectivement sont de sa responsabilité, qui sont du domaine du Gouvernement et non pas des communes ? (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

Plusieurs sénateurs socialistes. Et vous ?

M. Emmanuel Hamel. D'où vient la crise actuelle de ces quartiers qui existent depuis des décennies, voire parfois des siècles ?

Un sénateur socialiste. Oui, et après ?

M. Emmanuel Hamel. D'abord, pour nombre d'entre eux, elle vient d'une insuffisance de sécurité. C'est au Gouvernement d'assurer la sécurité par des effectifs suffisants de police et une politique intelligente de prévention.

Le drame de ces jeunes, c'est qu'ils voient l'avenir avec tant d'angoisse, et cela, souvent, parce qu'ils n'ont pas été suffisamment formés. Or, l'éducation nationale relève bien du domaine de l'Etat ! L'insuffisance de la formation est encore avivée par une inquiétude devant les résultats de la situation économique.

Qu'ont révélé les derniers résultats publiés par la presse sur l'évolution de l'emploi, le mois dernier ? Un accroissement de chômage. Est-ce la faute des communes ?

Par conséquent, il est incontestable que la crise dans les quartiers défavorisés est due au fait que l'Etat n'assume pas ses responsabilités, depuis dix ans, comme il le devrait pour faire en sorte que notre société évolue dans l'harmonie, grâce à plus de solidarité et plus d'efficacité, donc avec moins de chômage, moins d'insécurité, et j'ajouterais, monsieur le ministre d'Etat, moins d'immigration incontrôlée !

Comment nier, en effet, l'importance de l'immigration incontrôlée dans la crise que connaissent tant de nos quartiers ? Or nous connaissons tous le laxisme de votre politique dans ce domaine et nous entrevoyons avec appréhension les conséquences explosives qu'auront, au cours des années et des décennies à venir, sur ces quartiers ou sur ces villes déshéritées, les accords de Schengen, par exemple, lorsque nous serons privés par eux de la possibilité d'un contrôle à nos propres frontières pour éviter l'afflux excessif d'immigration, notamment clandestine.

Un sénateur du R.P.R. Très bien !

M. Emmanuel Hamel. Dès lors, monsieur le ministre d'Etat, dans la manière dont vous présentez votre texte - comme s'il pouvait, à travers un prélèvement sur les villes riches, constituer une solution aux problèmes des quartiers difficiles dans les villes pauvres - il y a véritablement un abus d'interprétation, et je m'étonne que vous acceptiez personnellement de l'assumer.

J'émettrai une autre objection grave. Vous avez repris hier, dans l'exposé de votre projet de loi, en y apportant la caution de votre personnalité, les termes utilisés à plusieurs reprises à l'Assemblée nationale par le ministre de l'intérieur lorsque, tentant de minimiser l'importance de ce projet, il a plusieurs fois affirmé : « S'agit-il d'une réforme de la D.G.F. ? Non, c'est un ajustement », et il a employé ce terme trois fois.

Monsieur le ministre d'Etat, quand on sait ce qu'est la crise des quartiers, peut-on véritablement faire croire qu'avec votre texte vous allez résoudre les problèmes ? Vous nous avez confirmé hier les chiffres que vous avez annoncés à l'Assemblée nationale. Le résultat de votre projet de loi serait, abstraction faite du prélèvement spécial en Ile-de-France, de 400 millions de francs la première année, reversés aux villes bénéficiaires, de 700 millions de francs la deuxième année, et vous nous dites que l'on arrivera à 1 milliard de francs en 1993.

Monsieur le ministre d'Etat, quand les problèmes qui se posent dans ces quartiers sont ce qu'ils sont, quand ils ont l'intensité qu'ils ont, pensez-vous qu'il est de l'intérêt public de faire croire aux populations de ces quartiers et à la France entière que vous allez résoudre les problèmes par cette disposition, par la création de cette dotation de solidarité urbaine à laquelle vous allez affecter 400 millions de francs la première année, 700 millions de francs la deuxième et 1 milliard de francs la troisième ?

Alors, tout naturellement, nous en venons à la question de savoir si ce n'est pas, comme ce sera sans doute le cas pour la C.S.G. - qui fut votée, non par nous, mais qui le fut - le début d'un commencement de prélèvement beaucoup plus fort. En effet, de deux choses l'une : ou l'on se limite à 1 milliard de francs, et vous ne résoudrez pas les problèmes des quartiers, ou vous mettez en place un système qui va se traduire, à partir de 1993, par des pressions de plus en plus fortes, par l'augmentation des prélèvements que vise à instaurer votre projet.

Monsieur le ministre d'Etat, je crains que vous n'ayez commis une faute à l'égard du chef de l'Etat, quelle que soit la sympathie que vous lui portez, en donnant l'impression dans l'exposé des motifs - mais les déclarations des rapporteurs à l'Assemblée nationale sont allées dans le même sens - qu'on mettait en place ces dispositions parce qu'il y avait eu le colloque de Bron et que celle-ci avaient pour objectif de répondre à son attente et à ses directives.

Que vont penser, dans les années qui viennent, les hommes, les femmes qui vivent dans ces quartiers défavorisés et les jeunes qui y sont désespérés si l'on doit se contenter de ce texte pour faire face à leurs problèmes ?

Le président Fourcade, avec l'autorité que lui confèrent les fonctions qu'il a assumées et celles qu'il assume aujourd'hui en tant que président du comité des finances locales et de la commission des affaires sociales de notre assemblée, vous a dit ce que vous disaient hier encore le président Poncelet et les rapporteurs, notamment M. Paul Girod : pourquoi, sur un

problème aussi grave, dont la solution est si difficile à trouver parce qu'elle doit être globale, mettre en œuvre tous les moyens de l'Etat et peut-être aussi aboutir à une réflexion sur la nécessaire réforme des finances locales, pourquoi cette précipitation ?

Une institution comme la nôtre, nous avons le devoir de vous le dire, monsieur le ministre, ne peut pas céder à une pression, dont on ne comprend pas les motivations - à moins qu'elles ne soient vraiment politiques - tendant à faire modifier la législation si rapidement sans qu'aient été portés à la connaissance du Parlement les résultats de toutes les simulations auxquelles il faut procéder pour connaître exactement les conséquences des dispositions que vous nous demandez d'adopter.

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

M. Emmanuel Hamel. Pourquoi une telle précipitation ? L'Assemblée nationale a amélioré le texte par un certain nombre d'amendements. Or certains d'entre eux risquent d'avoir des conséquences surprenantes dans la vie municipale, notamment au niveau fiscal !

Pourquoi une telle précipitation ? Pourquoi ne pas accepter, comme la suggestion vous en a été faite, en accord avec vous, dans un souci partagé du bien commun, de prendre le temps, dans le calme, de trouver une solution à ces problèmes ? Comme le débat l'a montré à l'Assemblée nationale et comme il le confirmera certainement dans cette enceinte, les critères d'attribution de la dotation de solidarité urbaine n'ont pas été choisis avec le sérieux qui eût été nécessaire - je ne reprendrai pas ici tous les arguments qui ont été développés pour mettre en cause les critères de logement social, du potentiel fiscal et de la pression fiscale tels qu'ils ont été définis.

Par ailleurs, monsieur le ministre d'Etat, nous allons certainement nous heurter à bien des problèmes de seuil. En effet, pourquoi s'arrêter pratiquement aux communes de 10 000 habitants ?

Si j'ai bien compris les propos tenus par le rapporteur de l'Assemblée nationale et par vous-même, des communes comme Vénissieux ou Montfermeil ne seraient pas bénéficiaires du système prévu par votre projet de loi. C'est tout de même surprenant ! Il faut donc revoir les critères d'attribution.

Enfin - je terminerai sur ce point afin de ne pas retenir trop longtemps l'attention du Sénat - pensez-vous véritablement que, au moment où la France subit tant de pressions, où la Communauté européenne entraîne pour nous, outre certains avantages certes, bien des inconvénients, où la compétition internationale devient de plus en plus difficile, pensez-vous, dis-je, qu'il soit opportun d'aviver cette propension qu'ont toujours les Français à se diviser sur un certain nombre de thèmes, tels que la lutte des classes, l'opposition des riches et des pauvres ? Est-ce vraiment servir le bien public que d'entretenir de fausses querelles alors qu'il faudrait plutôt avoir les mots et les comportements qui engagent à vivre dans le respect mutuel et la solidarité nationale ? *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.)*

Monsieur le ministre d'Etat, pensez-vous réellement que ce soit favoriser le renforcement de l'unité française, si nécessaire dans les temps actuels, que de désigner en quelque sorte Paris comme ville privilégiée ? Je me réjouis de penser que Paris est une capitale au renom mondial, qui reçoit chaque année des millions d'étrangers. Aussi, je suis inquiet de voir que l'on veut prendre une disposition tendant à prélever sur les ressources de notre capitale des moyens qui vont désormais lui manquer pour paraître ce qu'elle est, à savoir le phare rayonnant du prestige, de l'intelligence et de la beauté de la France. *(Applaudissements sur les mêmes travées.)*

Vous nous demandez de nous hâter, monsieur le ministre d'Etat. Que n'avez-vous écouté avec plus d'attention encore les propos tenus tout à l'heure par M. Monory, que le Sénat s'honore de compter parmi ses membres.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je les ai écoutés.

M. Emmanuel Hamel. Vous avez présenté ce texte sans même évoquer les problèmes du monde rural.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. C'est que vous n'avez pas écouté ce que j'ai dit, monsieur Hamel !

M. Emmanuel Hamel. En effet, vous y avez fait allusion hier, monsieur le ministre d'Etat, mais la discussion à l'Assemblée nationale était terminée et, dans le texte initial, il n'en était pas fait mention. Or vous savez bien que l'afflux de population dans ces quartiers qui explosent a fondamentalement deux causes : l'immigration, d'une part, l'exode rural, d'autre part. En effet, la politique agricole commune, notamment l'application des quotas laitiers et de bien d'autres éléments font que nombre d'exploitants agricoles quittent la terre et ne trouvent pas de successeurs, d'où cette désertification que nous connaissons tous et qu'a évoquée avec tant de talent M. Monory.

Monsieur le ministre d'Etat, dans la présentation que vous lui donnez, ce texte revêt une tonalité qui n'est pas propre à conforter l'union nationale, pourtant nécessaire. C'est un texte trop rapidement proposé à nos votes. C'est un texte précipité et dont le mécanisme n'a pas été suffisamment étudié. Enfin, c'est un texte qui trompe l'opinion car, de deux choses l'une : ou vous en restez aux prévisions de prélèvement sur la D.G.F. que vous indiquez et alors vous serez dépourvus de moyens, ou bien ce prélèvement - un milliard de francs, avez-vous dit, en 1993 - sera majoré à partir de 1993 et alors la ponction sur les communes contributives deviendra de plus en plus insupportable.

Pour toutes ces raisons, monsieur le ministre d'Etat, je réexprime, après d'autres qui l'ont fait beaucoup mieux que je ne saurais le faire, notre regret devant cette précipitation qui nous est imposée. Je souhaite que vous acceptiez les amendements que nos trois commissions vont soumettre à notre approbation et que vous réfléchissiez aux critiques qui vous ont été adressées car elles n'étaient motivées que par le souci de faire en sorte que, désormais, le Gouvernement, même s'il n'est pas celui que soutient notre formation, gouverne mieux une France qui souffre tant de la gestion que, depuis dix ans, hélas, vous lui imposez. *(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.)*

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

M. Paul Séramy. Monsieur le ministre d'Etat, je suis le maire de la seule commune de Seine-et-Marne qui soit rattachée au titre de la D.S.U.

Ce n'est ni agréable, ni opportun, ni équitable. Je ne serai pas aussi discret que mon ami M. Jean-Pierre Fourcade - mais je ne suis pas le maire de Saint-Cloud !

Sur le principe même, je conçois mal qu'on entretienne ainsi la confusion entre égalité et égalitarisme, péréquation et nivellement par le bas. Solidarité, d'accord, mais dans la justice !

Ce que je crains, c'est que l'Etat, soucieux de ne pas augmenter davantage sa pression fiscale, ne se décharge une fois de plus sur les collectivités locales, déstabilisant ainsi les communes les mieux gérées et se défaussant des responsabilités qui lui incombent.

Je n'entends pas dire que les communes que vous voulez voir bénéficier de votre texte sont mal gérées, mais le simple bon sens populaire veut que l'on ne pénalise pas ceux qui ont réussi, que l'on ne punisse pas le succès ou la rigueur.

Pourquoi cette soudaine fébrilité, cette précipitation dont on a parlé encore tout à l'heure, tempérée, hier, monsieur le ministre d'Etat, par votre sens aigu de la diplomatie, alors que c'est en décembre 1981 que François Mitterrand annonçait qu'un des grands problèmes de cette fin de siècle serait celui des villes et de la civilisation urbaine ? Alors, il a fallu dix ans ! Ou bien y a-t-il là une fortuite coïncidence avec les prochaines échéances électorales, ou encore un retour au discours idéologique : les pauvres contre les riches, les locataires contre les propriétaires, les banlieues contre les villes ?

Je préfère supposer - j'en suis même convaincu, monsieur le ministre d'Etat - que vous avez succombé à l'improvisation plutôt qu'à la préméditation et votre conviction peut emporter l'adhésion de plus d'un, séduit par les bons sentiments et les soucis moralisateurs.

Mais cette improvisation aboutit à des injustices.

Certaines communes de mon département - on ne parle bien que de ce que l'on connaît - manquent le coche, telle la commune de Lieusaint, qui n'abrite que 1 056 logements sociaux quand il en faudrait 1 100 ; mais son potentiel fiscal représente la moitié du taux moyen régional.

D'autres seraient taxées au fonds de solidarité régionale, tel le village de Limoges-Fourches, qui compte 235 habitants, alors que depuis plus d'un an l'usine qui lui valait un revenu de taxe professionnelle important a fermé ses portes.

Tout cela n'est pas très sérieux !

De simulation en simulation, c'est la valse-hésitation, un énorme jeu de hasard : Trouville, Deauville, Conflans, Fréjus... un coup à gauche, à coup à droite.

J'en viens maintenant à un exemple que je connais bien et qui illustre les lacunes de votre projet de loi.

Fontainebleau est une petite ville de moins de 20 000 habitants, dotée d'un château inscrit au patrimoine mondial, propriété de l'Etat, d'une forêt domaniale de 20 000 hectares et de multiples casernes, mais ne comptant pas un pouce carré de terrain constructible - pour des H.L.M. par exemple. Pas d'industries, c'est interdit par le site. Fontainebleau est une ville touristique en somme, coûteuse en services, mais dépourvue d'activités économiques d'envergure.

Le résultat, vous le devinez tous ici : un budget peu enviable d'à peine 100 millions de francs, alors que les villes considérées comme pauvres disposent, le plus souvent, du double de moyens. La part de la taxe professionnelle dans le budget de ma ville s'élevait, en 1989, à 7,6 millions de francs, contre 27,4 millions de francs à Montereau, 17,3 millions de francs à Dammarie-les-Lys, 22,6 millions de francs à Sens et 25,5 millions de francs à Melun, toutes villes qui, finalement, doivent profiter de la nouvelle législation.

Autrement dit, dans la seule ville de Seine-et-Marne appelée à la rescousse des autres, le tiers des ressources fiscales est constitué par la taxe professionnelle, alors que celle-ci représente 45 p. 100 en moyenne nationale.

Ce n'est pas le moindre paradoxe de cette réforme, et vous comprendrez que les Bellifontains ne soient pas vraiment enchantés - c'est une litote ! - de participer au financement d'équipements dans d'autres communes, alors même qu'il leur est impossible de les accueillir chez eux.

Si votre projet de loi était adopté en l'état - ce qu'à Dieu ne plaise ! - la ponction de solidarité représenterait, selon une première estimation, la bagatelle de 4 points d'impôt supplémentaire s'ajoutant aux 10 p. 100 que mon conseil municipal vient de voter.

Y a-t-il une cohérence, monsieur le ministre d'Etat, dans ce dispositif ? Alors que les villes assistées, ou en passe de le devenir, se glorifient, non sans ostentation, de ne pas augmenter leur fiscalité, moi, je vais devoir annoncer le contraire.

Je vais être clair et vous parler sans détour. En l'état, la réforme va entraîner une aggravation de la fiscalisation des anciens riches au profit des nouveaux pauvres et Fontainebleau, mes chers collègues, aura le triste privilège d'être, si j'ose dire, le produit atypique du croisement du bouc émissaire et de la vache à lait. (*Sourires.*)

La comparaison de deux chiffres pourrait illustrer mieux encore la malignité du système proposé, que, pour ma part, je rejette.

Le potentiel fiscal à Fontainebleau est de 2 235 francs et le potentiel fiscal moyen de 2 600 francs. Eh bien ! malgré cette évidente faiblesse, la ville est taxée !

Il a fallu, pour cela, retenir le critère étonnant du quotient du potentiel fiscal sur l'effort fiscal et, de surcroît, dans l'établissement des calculs, procéder à un écrêtement du produit des trois taxes locales en tenant compte de l'évolution non pas du taux moyen de la commune, comme cela aurait pu se concevoir, mais de celui de la strate démographique considérée.

Je rends grâce, monsieur le ministre d'Etat, à vos collaborateurs de ne pas avoir ajouté, comme critères supplémentaires, la part de population adepte de l'équitation ou le nombre d'arbres plantés sur le territoire communal, car, pour le coup, je reverserais l'intégralité de mon budget aux autres communes de France !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. C'est pour ne pas pénaliser Fontainebleau !

M. Paul Séramy. Mais, trêve de plaisanterie, car l'affaire est grave.

L'exemple de ma ville tend à démontrer, à l'instar de ceux que d'autres collègues vous ont présentés - ou vous présenteront - qu'il est pour le moins paradoxal d'instituer une taxe sur la bonne gestion, même s'il n'est pas question de mesurer les efforts de qui que ce soit. A moins qu'il ne s'agisse d'un texte d'opportunité à court terme, ce que je ne saurais croire, venant d'un homme comme vous !

Monsieur le ministre d'Etat, l'élu local que vous êtes sait que les syndicats de communes, les districts et les départements exercent depuis longtemps une solidarité active mais volontaire - j'insiste sur le mot - entre collectivités territoriales, par exemple par le recours aux syndicats intercommunaux de solidarité fiscale. Le Gouvernement serait donc mieux inspiré - comme il en a d'ailleurs manifesté l'intention par la création du ministère de la ville - de trouver des voies plus originales, et au moins plus équitables, pour apporter aux cités en difficulté les remèdes et les moyens qu'elles requièrent. Le recours autoritaire à la générosité par procuration n'est pas acceptable.

Il contredit les principes fondamentaux de la décentralisation, à savoir l'autonomie de la gestion et la responsabilité qui en découle.

L'éminente mission de l'Etat n'est pas de déstabiliser les collectivités territoriales, mais, tout au contraire, d'établir des règles d'un fonctionnement harmonieux entre elles.

Méditez donc, monsieur le ministre d'Etat, cet aphorisme que Vauvenargues livrait à ses contemporains dans son *Introduction à la connaissance de l'esprit humain* : « La générosité donne moins de conseils que de secours. » Vous pourriez ainsi sortir de l'ornière dans laquelle vous êtes tombé, et nous éviter de refuser votre texte en l'état. (*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. Vigouroux.

M. Robert-Paul Vigouroux. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le texte qui est aujourd'hui soumis à la Haute Assemblée comporte, certes, deux volets, mais chacun d'eux est empreint de la même philosophie : la solidarité interurbaine.

Nous nous réjouissons que le Gouvernement ait su prendre une telle initiative, qui répond aux évolutions conjoncturelles, socio-économiques et fiscales des villes. En revanche, nous nous inscrivons en faux contre ceux qui prétendent voir en ce mécanisme un pseudo-transfert financier entre des villes « bien » gérées et d'autres qui le seraient « mal ».

Si la bonne gestion municipale est indispensable à tout développement économique et social, elle n'est pas toujours suffisante et les élus locaux ne sont pas responsables de situations dont les origines se situent dans les évolutions historiques ou économiques.

Nous refusons également l'argument selon lequel nous assisterions aujourd'hui à une revanche des villes pauvres sur les villes riches. Au demeurant, l'expression « villes pauvres », terminologie d'exclusion, me choque : je ne me vois pas faire inscrire sur ma carte de visite : « maire de Marseille, commune pauvre ». Quelle incitation pour les investisseurs !

A chaque ville doivent être assurés les moyens minimaux de son développement lorsque les produits des taxes locales ne le permettent pas ou ne le permettent plus, et cette solidarité est utile aussi bien aux villes qui en bénéficient directement qu'aux autres.

L'exemple de ma ville me semble, à cet égard, significatif. De sa bonne santé et de son développement économique profitent, certes, ses habitants, mais également ceux du département et de la région. Les emplois, la dynamique économique ne s'arrêtent pas aux frontières municipales. Le destin de Marseille, métropole euro-méditerranéenne, est un enjeu que j'estime capital pour la pérennité de nos liens nationaux et européens avec tous les autres pays méditerranéens.

Dans le choix des différents critères envisageables, nous estimons que les deux qui ont été retenus par le Gouvernement pour l'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine apparaissent judicieux : le potentiel fiscal et le logement social permettent un jugement cohérent.

Cependant, concernant le second critère, un problème doit être résolu : celui de la véritable comptabilisation des logements sociaux et de l'effort entrepris pour le logement social, mais dans son intégralité. Se contenter de ne prendre en compte que les logements H.L.M. - hommage, certes, à l'effort passé - sans s'attacher aussi, et plus encore je crois, à l'effort présent à et venir des collectivités me semble inconcevable. Certaines communes sont confrontées à d'indispensables constructions nouvelles, d'autres doivent faire face à des démolitions de ce qui fut construit et à des réhabilitations d'un habitat ancien, insalubre, du centre-ville. Elles doivent y répondre par des opérations programmées d'amélioration de l'habitat, des résorptions d'habitat insalubre ou de bidonvilles, des plans d'intervention globale, des créations de foyers adaptés aux différents besoins sociaux.

Il est nécessaire que ce projet de loi réponde directement à ce besoin, qu'il permette d'aider ces volontés.

C'est au nom des villes délaissées du fait de cette comptabilisation incomplète des logements sociaux que je vous demande, monsieur le ministre d'Etat, de faire en sorte que, dès cette année 1991, elles puissent figurer parmi les bénéficiaires.

Nous devons comprendre ensemble le sens humain de la solidarité, sans négliger ni son aspect positif ni son urgence.

Il ne s'agit pas de discuter de critères de pauvreté, mais de savoir ce par quoi les villes sont sollicitées, alors qu'elles n'ont pas les moyens nécessaires d'y répondre. Le social, c'est avant tout du positif, un ensemble. Aidés, nous pouvons le faire.

Mais les tensions de fond sont liées à des problèmes que les mots ne résolvent pas.

Monsieur le ministre d'Etat, j'ai pensé à d'autres villes que la mienne et dont je connais les besoins. Pour conclure, permettez-moi cependant d'évoquer Marseille, Marseille la Sage, où rien ne s'est passé en une période difficile récente car nous savons être solidaires sans abandonner notre diversité.

Mais rien n'est jamais acquis si l'on ne fait pas en sorte de le conserver. La Terreur avait privé notre ville de son nom, car Marseille s'opposait à la violence illogique et meurtrière. Monsieur le ministre d'Etat, ne l'excluez pas de la solidarité. Même si Marseille est fière - ses vingt-six siècles le lui permettent - confortez-la ; elle le mérite et le rendra. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Marie Girault.

M. Jean-Marie-Girault. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, voilà une discussion générale qui est très riche. Je me suis efforcé de la suivre de bout en bout et je voudrais apporter ma contribution, ma réflexion fondée sur l'étude de ce texte et sur ce qui a été dit jusqu'à présent.

Je crois qu'il nous faut utiliser ici la prudence dans le langage. Nous devons toutefois reconnaître, monsieur le ministre d'Etat, que ce projet de loi - dont j'approuve plusieurs des aspects - a été mal vendu. En effet, ainsi que l'ont dit certains de mes collègues avant moi, l'opposition ou la distinction, comme on voudra, qui a été officialisée par le Gouvernement entre les villes pauvres et les villes riches a été désastreuse.

On va peut-être me rétorquer que c'est la presse qui a institué la formule, mais cette dernière est passée dans l'opinion et elle a immédiatement entraîné un autre antagonisme, qui est venu s'ajouter au précédent, entre les villes bien gérées et les villes mal gérées. Et, pour faire bonne dose, on a immédiatement assimilé les villes pauvres aux villes mal gérées et les villes riches aux villes bien gérées.

Eh bien, croyez-moi : alors que je gère une ville de 115 000 habitants, que je suis membre de l'association des maires des grandes villes de France, je peux affirmer que ces antagonismes et cet amalgame ont fait des ravages dans l'esprit des maires des grandes villes.

Je m'adresse là plus particulièrement à nos collègues et amis parisiens, qui nous ont dit : « Paris est bien géré, voilà pourquoi les impôts y sont relativement peu élevés ». Ce qui signifiait, dans leur esprit : « Vous, dans les autres villes, que faites-vous ? Peut-être gérez-vous mal... »

Ce n'est pas facile à accepter et, pour ma part, je ne l'accepte pas.

On me permettra de donner l'exemple de la ville que je connais le mieux, celle que j'administre. Il se trouve que la dépense par habitant, à Caen, est égale à ce qu'elle est à Paris. Certes, les politiques qui sont mises en œuvre sont fonction de la ville que l'on administre, mais, si Paris est bien géré avec 9 000 francs par habitant, eh bien Caen est bien géré aussi.

M. Jean Chérioux. On ne vous a jamais dit le contraire !

M. Jean-Marie Girault. Monsieur Chérioux, j'ai lu la presse comme tout le monde, et je sais quelles ont été les déclarations de certains maires de la région parisienne sur les villes mal gérées et les villes bien gérées. Je maintiens donc ce que je viens d'affirmer, parce que c'est la vérité. J'ajoute que ces déclarations ont contribué à passionner le débat, et l'amalgame était d'autant plus désagréable qu'il était injuste. *(Applaudissement sur les travées socialistes.)*

Afin de me faire bien comprendre - mais je crois que chacun m'a déjà très bien compris - je donnerai un exemple précis. Le rapport démographique entre Caen et Paris est de 1 à 20. Les bases fiscales brutes étant, à Caen, de 1,8 milliard de francs, elles devraient être, à Paris, de 36 milliards de francs. Or, elles avoisinent 96 milliards de francs ! Le rapport n'est donc plus de 1 à 20, mais de 1 à 52. Aussi bien, à Paris, pour dépenser autant qu'à Caen, l'impôt demandé est plus de deux fois inférieur à celui qui est demandé à Caen. Quand on le sait, on comprend qu'un effort de solidarité doit être envisagé.

Je ne préconise pas pour autant un prélèvement sur les ressources des communes plus favorisées. A cet égard, je partage largement les réserves qui ont été formulées en ce qui concerne la deuxième partie du projet de loi, et je ne parle donc pas de la péréquation concernant l'Ile-de-France. Mais que la D.G.F., qui trouve son origine non pas dans la fiscalité des communes mais dans le budget de l'Etat, soit répartie moins au profit des communes plus favorisées et plus généreusement au profit des autres me paraît tout à fait convenable.

La passion qui s'est déchaînée depuis quelques semaines aura au moins permis de faire admettre sur toutes les travées de cet hémicycle que la solidarité doit mieux jouer qu'elle n'a joué jusqu'à présent.

Pour dépassionner le débat, il y avait, me semble-t-il, un moyen, qui a d'ailleurs été évoqué tout à l'heure par M. Fourcade et qui a donné lieu, de ma part, au dépôt d'un amendement : il s'agit de considérer comme un concours particulier les millions de francs que l'Etat veut dégager au profit de certaines communes.

Je ne sais pas pourquoi une solution aussi simple continue d'entraîner tant de réticences, non seulement de la part du Gouvernement - encore que je ne vous aie pas entendu évoquer ce thème jusqu'à présent, monsieur le ministre d'Etat - mais aussi de la part de nos trois rapporteurs, dont, au premier chef, bien évidemment, M. Paul Girod.

Tout à l'heure, en écoutant M. Fourcade, tout le monde avait l'air de considérer que le concours particulier était la formule la mieux adaptée. Pourquoi l'amendement que je vais présenter sur ce sujet sera-t-il, dans ces conditions, repoussé par la Haute Assemblée ? J'ai en effet l'impression que les jeux sont faits et qu'il n'y aura pas de discussion véritable. Dommage !

« Le concours particulier aurait pourtant permis de dépassionner le débat. Certes, on créait des communes éligibles, mais l'ensemble des communes de France manifestaient leur solidarité à travers la masse de la dotation globale de fonctionnement. N'est-ce pas, au demeurant, la philosophie de la D.G.F. ? Sa répartition répond à un certain nombre de clés que vous connaissez bien, même si elles sont parfois remises en cause.

La péréquation est une notion qui est déjà inscrite formellement dans la législation de la D.G.F. L'élargir était une solution facile, il n'y avait pas besoin de procéder à toutes ces simulations auxquelles, article après article, nos commissions appellent le Gouvernement. Simuler avant de légiférer ne facilite, à mon sens, ni la discussion ni la solution des problèmes.

Grâce au concours particulier, la solidarité aurait été assumée par l'ensemble des communes de France, nous aurions dépassionné le débat, et nous l'aurions simplifié puisqu'il n'était plus nécessaire de faire des simulations.

De plus, cette solution permettait le maintien à 55 p. 100 du minimum garanti pour toutes les communes de France, même quelque peu amputé de ce que l'on accorderait aux communes éligibles.

Finalement, ce n'était pas dramatique et cela nous dispensait du système de nouveau minimum que vous avez inscrit dans le projet de loi, monsieur le ministre d'Etat, j'allais dire à l'encontre des communes contributrices, et dont la complexité me laisse rêveur.

En conséquence, pourquoi ne pas admettre un concours particulier ? Il en existe déjà d'autres, notamment pour les villes-centres ou les stations thermales. On pouvait donc fort bien concevoir un concours particulier pour les communes éligibles au nom de la solidarité urbaine.

Aux yeux de M. Jean-Pierre Fourcade, qui, bien sûr, est une référence en la matière, c'était une hypothèse parmi d'autres. Ainsi, il évoquait une réforme assez approfondie de la dotation globale de fonctionnement.

Mes chers collègues, pas plus que je ne crois à une réforme de la fiscalité locale - on en parle depuis vingt ans que je suis au Sénat, et on en parlait déjà bien avant ! - je ne crois pas à une réforme en profondeur de la dotation globale de fonctionnement.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Très bien !

M. Jean-Marie Girault. En effet, avant de discuter d'un texte, chaque parlementaire cherche à savoir quelles vont en être les conséquences pour sa commune. C'est inévitable ! Dès lors, il n'est plus possible de parvenir à un consensus...

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. C'est évident !

M. Jean-Marie Girault. ... sur une réforme complète de la dotation globale de fonctionnement. Voilà ce que nous enseigne le réalisme. Une contribution volontaire n'est pas davantage possible.

Il faut donc tenir compte de la réalité : il n'y aura pas, demain, de réforme en profondeur de la dotation globale de fonctionnement, et c'est la raison pour laquelle la thèse du concours particulier me paraît devoir être retenue.

Il est vrai que l'on a « tripoté » la dotation globale de fonctionnement depuis un certain nombre d'années pour essayer de répondre à telle ou telle considération exprimée à l'échelon national. Mais, à force de créer de nouveaux critères pour la répartition de cette dotation globale de fonctionnement, hors concours particulier, on a effectué un « lissage ». Voilà pourquoi, aujourd'hui, mes chers collègues, sur les 36 000 communes que compte la France, 24 000 sont au minimum garanti. Cela fait réfléchir.

Certes, l'institution d'un concours particulier pour les communes éligibles en zone urbaine entraînerait une petite diminution pour chaque commune, mais elle ne contribuerait pas à ce lissage qui nous menace.

Voilà ce que je voulais dire, monsieur le ministre d'Etat, sur la voie à suivre pour atteindre l'objectif que vous visez et que j'approuve profondément.

Permettez-moi d'ajouter que les maires que nous sommes n'ont pas attendu qu'il y ait un ministre d'Etat, ministre de la ville, pour mener une politique de la ville dans leur commune, vous vous en rendez bien compte !

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

M. Jean-Marie Girault. D'ailleurs - je touche du bois, car des troubles peuvent se produire, demain, dans ma ville - la France, actuellement, n'est pas à feu et à sang, et si la plupart de nos communes vivent de façon paisible, c'est peut-être parce que, depuis des années, des municipalités ont mené une politique d'équipements, une politique de la ville qui ne portait pas son nom, et ce sans s'appuyer sur cette circulaire de 1989, indigeste au possible, que je n'ai pas su lire jusqu'au bout, que mes services et mes collaborateurs ont essayé d'assimiler, mais qui est absolument illisible.

A ce propos, ce que je crains, c'est que, dans le projet de loi sur la ville qui va être déposé, on ne retrouve beaucoup des termes de cette circulaire, rédigée par je ne sais qui, mais qui, en tout cas, ne suscite pas l'enthousiasme.

Nous avons donc créé ces équipements dont parlait tout à l'heure M. Monory, des équipements culturels, des équipements sportifs, des équipements d'accompagnement. Nous avons fait les efforts nécessaires et, même si nos populations

ne sont pas toujours nanties, même si elles connaissent aussi des problèmes économiques, nous vivons dans un certain équilibre.

Je le dis parce qu'il se trouve que la ville de Caen figure parmi les communes éligibles : si nous devons recevoir une dotation supplémentaire, elle nous incitera à poursuivre cet effort, à créer une crèche, par exemple, à moins emprunter pour investir, à mener plus rapidement le projet de développement social de quartier actuellement en cours.

Vous proposez donc une forme de solidarité, certes, mais la politique de la ville ne date pas d'aujourd'hui. Nous, les maires de France, l'avons généralement conduite dans le passé.

A propos des grandes agglomérations, qui sont infiniment plus fragiles et qu'un grand quotidien du soir énumérait, avant hier, sur deux pleines pages, en faisant bien apparaître les endroits où des problèmes se posent en France, je crois qu'à gauche, comme à droite, comme au centre, il faut que nous battions notre coulpe, car c'est, en fait, depuis trente ou quarante ans que nous nous sommes engagés dans une politique de grands ensembles. J'y ai moi-même participé en son heure, même si je m'en suis écarté depuis une quinzaine d'années.

Aujourd'hui, le fruit de ces grands ensembles, c'est une espèce d'anonymat, une angoisse existentielle, qui frappe surtout les jeunes, parce qu'ils n'ont pas de travail, parce qu'ils ne savent pas ce qu'ils vont devenir, parce qu'il n'y a aucun équipement pour les accueillir.

De plus, je suis convaincu que l'une des raisons des maux des grands ensembles, encore plus que le défaut d'architecture - si l'on peut parler d'architecture pour certains d'entre eux ! - c'est le fait que, à la sortie de l'école, l'enfant n'est pas accueilli dans son foyer : à partir de ce moment-là, il est dans la rue, ...

M. René Rénault. Tout à fait !

M. Jean-Marie Girault. ... avec les copains ; ensemble, ils vont monter des « affaires », parfois des « coups ». Et qui le leur reprochera ?

Tous les gouvernements des vingt dernières années ont eu le tort de n'avoir pas voulu prôner une véritable politique familiale. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, ainsi que sur les travées socialistes.*) En effet, qu'on le veuille ou non, il n'est de richesse que dans l'homme ; la famille est une réalité que la nature nous a apportée et, malheureusement, les lois ne l'ont pas encouragée.

A cet égard, nous avons à réfléchir sur ce qui s'est fait et sur ce qui sera peut-être fait demain. Une politique de la ville doit inclure des efforts en ce sens.

Voilà, mes chers collègues, ce que je voulais dire à propos de la dotation de solidarité urbaine. A mon avis, elle s'impose. Je propose l'adoption du concours particulier et je demande au Gouvernement de laisser, ensuite, les villes, responsables et majeures, gérer ces fonds, qui viendront s'ajouter à d'autres. Je n'imagine pas qu'une fraction de la D.G.F. puisse être l'objet d'un contrôle qui serait en contradiction avec les lois de décentralisation et, surtout, avec le principe constitutionnel de la libre administration des communes.

Faisons confiance aux maires de France ! Certes, aujourd'hui, d'aucuns n'ont pas à pavoiser, mais évitons de généraliser. Les maires de France savent ce qu'est la politique de la ville. Ils continueront de l'appliquer et ils le feront d'autant mieux que, dans certains cas, leur commune sera éligible.

Éligible, ma commune l'est, paraît-il, à cette heure. Mais vous savez que circulent, dans les travées des assemblées, dans les bureaux des commissions, des listes qui se substituent les unes aux autres. (*Sourires sur les travées de l'U.R.E.I. - Rires sur les travées socialistes.*) Je ne sais pas de quoi demain sera fait. Mais ce que je sais, c'est que, à Caen, je poursuivrai ce que je fais depuis vingt ans. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur les travées socialistes.*)

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

M. Jean-Jacques Robert. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, ce projet de loi est, à mes yeux, une mesure aggravante de la pression socialiste sur le mode de vie des collectivités et des personnes, ...

M. Jacques Bialski. Le décor est planté !

M. Jean-Jacques Robert. Tout à fait !... à l'image de textes précédents ou à venir tels que ceux qui concernent la contribution sociale généralisée, le nouveau statut de la Corse, la réforme de la profession médicale ou l'administration territoriale de la République.

Vous proposez, monsieur le ministre d'Etat, une nouvelle forme de solidarité financière communale comportant deux aspects : d'abord, une modification du calcul de la D.G.F. au titre de la répartition ; ensuite, une atteinte de fait à la fiscalité de certaines communes d'Ile-de-France, avec pour conséquence grave le discrédit jeté sur des communes dites riches comparées à d'autres, dites pauvres. C'est peut-être là la résurgence de l'impôt sur la fortune. Vieux démon !

Que l'on mette en place de nouvelles clés d'attribution de la D.G.F. m'apparaît être une solution possible, surtout si le dispositif est étendu aux petites communes, comme il en existe aussi en Ile-de-France. On connaît leurs difficultés matérielles. Elles n'ont pas suffisamment de moyens, malgré l'existence de syndicats intercommunaux, de districts, même en tenant compte des progrès qu'a apportés la loi Doubin que nous avons adoptée.

Ces communes n'ont pas encore mesuré la menace qui pèse sur elles dans un des prochains projets du Gouvernement, qui veut, en fait, regrouper en communautés les communes rurales *invitus invitam*.

Mais, pour travailler, monsieur le ministre d'Etat, nous n'avons pas toutes les simulations indispensables, même si j'en connais au moins une, celle de ma commune de Menecy, qui, avec 11 000 habitants, figure au martyrologe de la D.S.U. pour 273 000 francs, c'est-à-dire un point et demi d'impôt !

M. René Régnauld. C'est bien !

M. Jean-Jacques Robert. Cela étant, j'ai écouté l'orateur précédent : tout peut encore changer si j'en crois ces listes que vous ne connaissez peut-être pas, mais qui, apparemment - on en parle tellement - circulent.

M. Miche Delebarre, ministre d'Etat. On ne me les donne pas !

M. Jean-Jacques Robert. C'est dommage. A moi non plus !

M. René Régnauld. C'est une affaire de majorité sénatoriale !

M. Jean-Jacques Robert. Prélever sur les recettes fiscales de certaines communes d'Ile-de-France dites riches, c'est attenter à la liberté de la gestion communale, mais c'est aussi une injustice.

Monsieur le ministre d'Etat, permettez-moi de faire un peu d'histoire à propos de l'Essonne.

Voilà vingt ou vingt-cinq ans, l'Essonne comptait 350 000 habitants ; aujourd'hui elle en compte 1 080 000. Sur quoi s'est faite cette expansion impressionnante ? Sur des terres agricoles vierges ; il n'y avait absolument rien. Or, en même temps, sur l'initiative des élus, ont surgi, côte à côte, des villes totalement différentes : certaines harmonieuses et agréables, d'autres avec des quartiers à problèmes.

L'environnement, la qualité de la vie ont été délibérément choisis par celles qui ont mené la politique qui consacre aujourd'hui leur réussite : un centre ville, des équipements suffisants, les logements sociaux nécessaires, malgré le handicap que représente pour le maire, une fois ces logements sociaux en nombre suffisant, le fait de ne pouvoir en attribuer, en gros, qu'un sur deux et l'on ne parvient pas à changer la situation !

Le poids de la fiscalité est resté modéré grâce à une volonté de maintenir l'équilibre entre l'habitat et l'emploi.

Ces communes sont devenues riches non pas par une certaine magie, mais, au contraire, grâce à leur gestion, fruit du travail des élus, grâce à des économies sur le personnel, le parc de voitures, le train de vie...

M. Gérard Delfau. Grâce aux sièges sociaux !

M. Jean-Jacques Robert. Auront-elles à en rougir ? Non. Pourquoi en faire des cibles...

M. René Régnauld. N'ouvrez pas ce débat !

M. Jean-Jacques Robert. ... plutôt que des exemples ?

Cette expédition punitive financière (*Sourires*)...

M. Guy Allouche. L'opération Daguet !

M. Jean-Jacques Robert. Je recommence pour vous faire plaisir : cette expédition punitive financière contraindra ces communes à lever de nouveaux impôts, compensateurs de ce prélèvement.

L'incidence sur la fiscalité des entreprises - déjà bien servies en la matière ! - ne manquera pas de se faire sentir sur l'activité de celles-ci. Et pourtant, mieux vaut des entreprises créatrices d'emplois plutôt que mine d'or de la fiscalité de l'Etat !

M. René Régnauld. Nous sommes prêts à les accueillir en province !

M. Jean-Jacques Robert. Pourquoi cette insistance ? Parce qu'il y a une vérité incontestable.

Le programme d'intervention de votre ministère, monsieur le ministre d'Etat, relève du domaine de l'Etat et c'est à celui-ci de prendre en charge les moyens de vos objectifs. Il faut d'abord des professeurs en nombre suffisant et enseignant à temps complet, toute la journée, afin que les élèves n'aillent pas traîner hors des collèges et des lycées faute de cours réguliers. Encore faut-il souligner que, grâce aux départements et aux régions, nous comptons maintenant des lycées et des collèges en nombre suffisant. Il faut également des policiers disponibles jour et nuit et non enfermés dans des commissariats ou des antennes de police ouvertes à heures fixes : de huit heures à midi et de quatorze heures à dix-sept heures. Il nous faut aussi des équipements sociaux avec des éducateurs sur place, des emplois et des agences pour l'emploi sur le site...

Votre projet de loi vient en complément des initiatives déjà prises par les départements qui, à l'instar du mien, interviennent dans bien des domaines qui vous intéressent : la prévention de l'échec scolaire, la lutte contre la toxicomanie, l'aide aux chômeurs de longue durée et un comité de développement économique.

Vous savez bien, monsieur le ministre, que les élus n'ont pas attendu ce projet de loi pour mettre en œuvre une politique dans les quartiers difficiles, avec les moyens dont ils disposent. Vous n'ignorez pas que vos dispositions ne font que reprendre bien des expériences en cours, que la législation est inadaptée aux besoins et que l'argent n'est pas tout.

Je vous citerai maintenant un exemple pour démontrer que des dispositions de votre projet de loi, monsieur le ministre, conduisent à l'injustice.

Wissous, commune de l'Essonne, avec 4 600 habitants, est une commune contributrice pour 1 473 000 francs au titre de la solidarité en Ile-de-France, parce qu'elle a réussi à maintenir une pression fiscale modérée malgré un environnement difficile. Comment comptez-vous aider cette commune à continuer de se protéger contre les nuisances sonores de l'aéroport d'Orly et du plus grand carrefour européen d'autoroutes : l'autoroute A 6 et l'autoroute A 10 ? Voilà un élément que je vous soumets.

Mais plus grave encore - bouquet final de ce feu d'artifice - est le schéma d'Ile-de-France que l'Etat, encore une fois, veut imposer : 2 millions d'habitants de plus pour l'ensemble de l'Ile-de-France, dont 400 000 supplémentaires pour mon département, soit une population de 1 500 000 habitants contre 1 080 000 aujourd'hui.

Quelles conditions de vie pourront être offertes à ces nouveaux Franciliens dans un environnement urbain déjà surchargé ? N'est-ce pas, une fois de plus, attirer les provinciaux en condamnant les communes d'où ils viennent, communes rurales par essence ? N'est-ce pas, une fois de plus, aller vers un échec des concentrations urbaines imposées ? L'aménagement du territoire a-t-il une direction ?

Les explosions de violence qui ont motivé la création de votre ministère sont d'origines sociale, économique et culturelle. Nous devons donc revenir à des idées simples et complémentaires : la réhabilitation des logements, l'amélioration de l'éducation, l'animation des quartiers, du travail pour les

déshérités, la sécurité et, bien sûr, une police, nationale ou municipale, bien préférable au développement de moyens de sécurité privés.

Il faut - c'est une urgente nécessité - réagir contre les flux migratoires sauvages par un contrôle réel des immigrations.

La volonté de régler les causes réelles et profondes du mal des banlieues ne doit pas faire oublier trois points essentiels : le respect de l'ordre, la garantie de la sécurité des biens et des personnes, la justice rendue et surtout exécutée.

Si nous n'admettons pas ces principes, nous sommes certains d'aller encore au-devant d'échecs. Notre devoir est de résoudre, une fois pour toute et vite, les causes de ces difficultés, grâce à la compétence et aux moyens de l'Etat, ainsi qu'à la volonté du Gouvernement. (*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. Guyomard.

M. Bernard Guyomard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte dont nous discutons constitue en réalité la traduction concrète des engagements pris par M. le Président de la République à Bron à la suite de très graves incidents intervenus dans différentes villes de banlieue, incidents dont chacun ici conserve le souvenir en mémoire.

Ces incidents, comme d'ailleurs ceux qui viennent de se produire dans le département de la Réunion, traduisent en réalité l'immense désespoir des jeunes face à une tragique absence de perspectives et consacrent - il convient de le souligner - l'échec de dix années d'une gestion approximative.

En ce qui concerne l'échec financier, tout d'abord, la politique du verbe, à laquelle nous sommes conviés depuis de longues années, présente un immense défaut : c'est que le verbe est onéreux et que l'Etat ne semble plus avoir les moyens de ses politiques.

Cela est dû essentiellement aux conséquences incalculables du colossal endettement dont notre pays fut victime au cours des années 1981-1986. Le service de la dette représente aujourd'hui le deuxième budget civil de l'Etat. Sa progression exponentielle pourrait bientôt le faire dépasser le budget du ministère de l'éducation nationale, enlevant ainsi toute marge de manœuvre au Gouvernement.

Mais à côté de cet échec financier, il y a également un échec moral, qui me paraît bien plus grave.

Le rêve d'une vie meilleure a peu à peu cédé la place au doute et à la désespérance. Un nombre considérable de jeunes, en métropole comme en outre-mer, bénéficiaires du R.M.I. découvrent qu'ils sont condamnés au chômage. Ils comprennent qu'ils n'ont, hélas quasiment aucun avenir dans notre société.

A partir de ce constat, plus que tragique, que propose le Gouvernement ?

Tout d'abord, la création d'un ministère de la ville, idée éminemment sympathique. Malheureusement, il s'agit d'un ministère pratiquement sans moyens...

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Ce n'est pas un ministère !

M. Bernard Guyomard. Pourtant, on le croirait.

A partir de là, compte tenu des nombreux engagements qui ont été pris, il fallait bien trouver des moyens, et ces moyens, vous tentez de les dégager en renforçant ce que vous appelez la solidarité entre les communes.

Je crains, hélas, que cette idée, d'autant plus généreuse qu'elle ne coûte pas un centime à l'Etat, ne constitue qu'une fausse bonne solution à un véritable problème.

Simultanément, vous annoncez en effet votre intention de vous attaquer à d'immenses chantiers : lutte contre le chômage, sécurité, formation, logement, immigration, autant de sujets qui relèvent de la responsabilité de l'Etat, donc de la solidarité nationale, mais en aucun cas de la solidarité intercommunale.

Toutefois, comme vous n'avez manifestement pas les moyens de votre politique, qui n'est généreuse qu'en paroles, vous proposez tout simplement de taxer les villes, considérées comme riches au profit des villes dites pauvres.

Il y avait pourtant un moyen bien simple de financer cette politique ambitieuse c'était de rendre aux collectivités territoriales les 5 milliards de francs dont l'Etat les prive depuis 1989 au titre de la dotation globale de fonctionnement.

Mais il y a plus : votre texte est hâtif et n'a fait l'objet d'aucune concertation avec les élus locaux ni d'une analyse objective de la situation réelle des villes concernées.

En outre, contrairement à ce que vous énoncez dans l'exposé des motifs, ce projet de loi ignore le principe de la libre administration des collectivités territoriales et pénalise gravement un très grand nombre de communes.

Un certain nombre d'aspects de ce texte posent des problèmes.

Pourquoi le seuil de solidarité ne s'applique-t-il qu'aux communes de plus de 10 000 habitants ? La richesse relative des communes serait-elle forcément proportionnelle au nombre de leurs habitants ?

La part de la garantie de progression minimale dans la D.G.F. n'est pas forcément indicateur de richesse : elle est très souvent le fruit de l'histoire.

Quelle valeur accorder à l'indicateur « logements sociaux » pour évaluer les besoins des collectivités territoriales ? L'offre de logements sociaux que retrace cet indicateur peut être considérée comme insuffisante dans certaines communes au regard des besoins effectifs de la population, et cela pour deux raisons.

La première tient aux difficultés rencontrées dans l'offre de terrains.

Un exemple : quand l'Etat, qui l'avait promis, mettra-t-il à la disposition de la ville de Paris les hectares jalousement conservés par la S.N.C.F. sans qu'elle en ait un besoin évident ?

Ensuite et surtout, la seconde raison est la diminution constante des financements d'Etat pour de tels logements.

A supposer un instant que les maires des villes les plus importantes de France décident du jour au lendemain de construire 150 000, voire 200 000 logements sociaux, où trouveraient-ils les prêts locatifs aidés pour les réaliser ?

Par ailleurs, y a-t-il forcément identité entre communes comportant beaucoup de logements sociaux et communes à problèmes ? Quelle est donc la pertinence de la définition du logement social ?

Le critère « potentiel fiscal » pénalise durement des collectivités qui, comme Paris, au prix d'une gestion rigoureuse, ont, de manière délibérée, refusé d'alourdir le poids de la fiscalité locale, et cela dans un contexte général d'augmentation des prélèvements obligatoires.

Il est permis, en réalité, de s'interroger sur les raisons réelles du choix de ces critères qui ne sont sans doute pas seulement fondés sur des considérations purement techniques.

M. Jean Chérioux. Exactement !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Mais soyez donc objectifs !

M. Bernard Guyomard. Mais, au-delà de toutes ces étrangetés, que va-t-il se passer ? Les villes fortement pénalisées, comme Paris, vont devoir soit majorer sensiblement leur fiscalité, soit diminuer leurs investissements ou les services rendus à leur population...

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

M. Bernard Guyomard. Cela sera bien évidemment expliqué aux habitants, qui ne se font d'ailleurs aucune illusion sur la véritable cause. Cependant, il reste que deux catégories de Français commencent à se dessiner : ceux qui, paraît-il, sont riches et qui devront payer pour ceux qui, paraît-il, le sont moins.

Comme vous tous, je suis partisan de la solidarité...

M. Gérard Delfau. Eh oui !

M. Bernard Guyomard. ... mais le manichéisme ne me paraît pas une base solide pour aborder une démarche souhaitable, qui doit être constructive.

S'agissant des habitants des communes bénéficiaires, je crains fort qu'il n'y ait parmi eux également des déçus. Je ne pense pas, en effet, que les marges supplémentaires dont bénéficieront ces communes allégeront sensiblement les charges fiscales de leurs habitants. L'avenir nous le dira !

Alors, que faut-il penser de ce dossier mal ficelé ?

En tant que sénateur de Paris, je ne voterai pas ce projet de loi tel qu'il est...

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je m'en doute !

M. Bernard Guyomard. ... non pas par réflexe égoïste de riche...

M. Gérard Delfau. Mais non ! Mais non !

M. Bernard Guyomard. ... mais plus simplement parce qu'il y a vraiment trop de questions posées qui restent sans écho, alors qu'on ne nous demande qu'une seule réponse.

Au bout du compte, je me demande si cette volonté d'apporter des solutions à de réels problèmes eût été aussi soudaine sans la proximité des prochaines élections régionales. Mais, disant cela, je me laisse sans doute emporter par un réflexe bien naturel pour un habitant et un élu d'une ville bien gérée et qui tient à ce que cette bonne gestion dure. *(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 Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, comme nous l'avons déjà souligné au cours du débat, ce texte, tant par la démarche qui le sous-tend que par ses limites, ne répond pas aux vraies questions. Il se borne à envisager une redistribution minimale au sein des ressources des communes et confirme le désengagement total de l'Etat, qui n'apportera pas un centime pour la solidarité.

Il faut bien le constater, au regard des transferts de charges réalisés sur les communes, ainsi que des problèmes aigus que vivent nombre de leurs habitants et de leurs immenses besoins en matière de logement, de cadre de vie, de formation, d'emploi, de santé, de loisirs, etc., ce n'est pas en opérant une simple redistribution d'une fraction des ressources globalement insuffisantes dont disposent les villes qu'il leur sera possible de faire face.

Si des inégalités entre villes sont à corriger - nous faisons des propositions en ce sens - il n'en reste pas moins que les moyens dont chaque ville devrait disposer sont à évaluer, en premier lieu, en fonction d'un critère déterminant : celui des besoins de sa population.

Si je l'examine à la lueur de mon expérience de maire de Nanterre, ville de 87 000 habitants, je n'hésite pas à dire que ce texte est loin, très loin du compte.

Ainsi, dans une ville comme Nanterre, dont le budget primitif pour 1991 s'élève à 682 millions de francs - c'est une somme relativement importante - tout confirme que, malgré la volonté municipale de répondre le plus justement possible aux attentes des habitants dans leur diversité, l'élaboration du budget, sous la pression des ponctions successives qui sont opérées sur les finances communales, nous contraint chaque année à des choix de plus en plus difficiles.

Prenons quelques aspects.

En matière de crèches, par exemple, nous disposons à Nanterre de près de 800 places. Compte tenu de l'importance de la demande, nous avons programmé 140 places supplémentaires d'ici à 1992. C'est dire l'effort que consent la municipalité dans ce domaine ! Pourtant, nous savons déjà qu'il ne suffira pas pour répondre à toutes les demandes.

S'agissant du logement, la situation est encore plus aiguë : les besoins sont criants. On compte, à Nanterre, 16 000 logements sociaux, soit environ la moitié du parc total. Pourtant, 2 700 familles attendent un logement social, et ce chiffre ne cesse d'augmenter.

La volonté de la municipalité et de l'office municipal d'H.L.M. de construire des logements de qualité à un prix accessible, tout en poursuivant les nécessaires travaux de réhabilitation et d'entretien du patrimoine existant, se heurte à de graves problèmes financiers, liés notamment au désengagement de l'Etat.

Si l'on y ajoute les modalités d'attribution, qui, pour une part importante, court-circuitent les élus et pénalisent, de ce fait, les familles nanterriennes, on comprend pourquoi la situation est si tendue, malgré nos efforts.

Quant aux 17 000 jeunes Nanterriens qui sont scolarisés, leurs conditions d'étude sont une préoccupation constante de la municipalité. D'ailleurs, notre ville vient de se voir attribuer un prix de l'association des maires de France, pour son action dans le domaine de la lecture.

Alors que nous consacrons une part importante de notre budget à l'aide aux projets d'action éducative, au départ de nombreuses classes de découverte, l'Etat se désengage de

plus en plus. Il décide de la généralisation des projets d'établissements sans prévoir les crédits nécessaires à leur mise en œuvre et la révision de la carte scolaire dans les Hauts-de-Seine risque de conduire, pour la prochaine rentrée, à la suppression de 55 postes d'instituteurs !

Ajoutons à cela ce que représente, pour le budget communal, l'organisation de la restauration scolaire, fréquentée par l'immense majorité des enfants de la ville, pour laquelle nous pratiquons une tarification modulée en fonction des ressources des familles. Là encore, l'Etat ne verse pas un centime.

Dans le domaine de la solidarité, on peut faire la même remarque et souligner que si la ville a fait le choix de verser une allocation trimestrielle à plus de 2 000 personnes âgées, c'est en raison de la faiblesse de leurs ressources, due au montant insuffisant de l'allocation du fonds national de solidarité ou des retraites.

Si elle doit aider de plus en plus de familles en difficulté, c'est parce que les salaires, eux aussi, sont très insuffisants.

Si, à Nanterre, le budget consacré à la jeunesse est une priorité - il progresse de 25 p. 100 cette année - il reste que l'action engagée pour déployer, avec les jeunes, dans les quartiers, des activités répondant à leurs besoins dans de multiples domaines, ne résoudra pas le problème numéro 1 auquel ils sont confrontés : la nécessité d'une formation débouchant sur un véritable emploi.

L'efficacité de l'action des élus locaux en matière d'insertion, de formation professionnelle et d'emploi des jeunes trouve, bien évidemment, très vite ses limites quand l'Etat continue à désindustrialiser la région parisienne et à encourager la précarisation des emplois.

C'est bien cette politique qui conduit la jeunesse d'aujourd'hui à avoir le triste privilège de vivre plus mal que la génération qui l'a précédée et d'entrer majoritairement dans la vie active par l'alternance du chômage et des « petits boulots ».

Non seulement les gouvernements successifs ont mis en œuvre cette politique d'austérité et d'aggravation des inégalités, mais depuis dix ans la baisse continue des ressources financières accordées aux communes prive celles-ci des moyens de répondre aux besoins grandissants de la population qu'une telle politique induit.

Ainsi, l'an dernier, la modification du mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement s'est-elle traduite, pour la ville de Nanterre, par 3,2 millions de francs en moins. De plus, le fait que l'évolution de la dotation globale d'équipement n'ait pas suivi les prévisions de la loi Defferre représente 14 millions de francs de manque à gagner dans son budget.

Bien que l'endettement par habitant soit, à Nanterre, inférieur à la moyenne des communes de même importance de la région d'Ile-de-France, le poids des taux prohibitifs des prêts consentis aux communes - près de trois fois l'inflation - y est lourdement ressenti.

Lorsque l'on mesure que si ces prêts étaient ramenés à un taux plus raisonnable, de 6 p. 100 par exemple, 14 millions de francs d'économies seraient réalisées sur les dépenses du budget communal, on ne peut que souligner la nécessité et l'urgence de réformes plus importantes que celles qui nous sont proposées...

Il faudrait encore ajouter à cela le poids du doublement du taux des cotisations communales à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, la C.N.R.A.C.L., ou encore le prélèvement indu que constitue la T.V.A. payée par les communes sur leurs dépenses à caractère social.

Face à une telle situation, un constat s'impose : alors que la politique gouvernementale est directement responsable d'un urbanisme ségrégatif délibéré, imposé d'autorité, et d'une incontestable aggravation des inégalités, le texte que nous examinons aujourd'hui, malgré les prétentions qu'il affiche à grand renfort de publicité, ne fait qu'organiser une redistribution minimale au sein des ressources des communes, partant du principe que la solidarité ne serait qu'une affaire d'opposition entre « villes riches » et « villes pauvres », et que, par conséquent, l'Etat n'aurait pas à y participer.

De ce point de vue, les chiffres sont éloquents : ce projet ne coûtera pas un centime à l'Etat, malgré les ponctions qu'il a multipliées sur les budgets communaux. Quant aux sommes en jeu, elles relativisent la portée de votre texte, monsieur le ministre d'Etat.

Ainsi, à son plus fort rendement - en 1983 - la dotation dite « de solidarité urbaine » redistribuera 1 milliard de francs, c'est-à-dire seulement un cinquième de la somme confisquée aux communes en 1990 par la modification du mode d'indexation de la D.G.F.

Quant au fonds dit « de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France », il représente à peine 2 p. 100 des 25 milliards de francs cumulés de surcompensation que les communes paient indûment à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Ce n'est donc pas avec ce texte, qui se limite à des saupoudrages, que les communes pourront sortir de l'impasse dans laquelle elles se trouvent enfermées et qui les oblige soit à augmenter la fiscalité, déjà bien lourde pour de nombreuses familles, soit à réduire les équipements et les services rendus à la population, qui en a de plus en plus besoin, soit à recourir massivement à l'emprunt, soit encore - et c'est de plus en plus souvent le cas - à cumuler ces trois contraintes qui ont toutes en commun de pénaliser la population.

Il est évident que, pour permettre aux communes de répondre concrètement aux besoins de leurs habitants, il faut une véritable réforme de la fiscalité locale allant dans le sens de davantage de justice sociale et d'efficacité économique. Il faut aussi, bien sûr, abonder l'enveloppe de la D.G.F. et diminuer les prélèvements injustifiés sur les budgets communaux, que je viens de rappeler.

Tout cela, monsieur le ministre d'Etat, votre texte l'ignore, ce qui éclaire sur les limites de sa portée et donc sur ses objectifs réels. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes.)*

3

COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT

M. le président. M. le ministre chargé des relations avec le Parlement a fait connaître à M. le président du Sénat que le Gouvernement modifiait comme suit l'ordre du jour prioritaire de la séance du jeudi 4 avril, après-midi et soir :

Suite de la discussion du projet de loi 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.

L'ordre du jour de la séance de demain est modifié en conséquence.

4

DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi 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.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Saunier.

M. Claude Saunier. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, j'exprimerai tout d'abord un regret, une crainte et une satisfaction.

Un regret, c'est d'avoir constaté que le débat, dont chacun a pu mesurer par la suite l'importance, ait commencé par prendre la tournure d'une bataille de procédure, indigne de notre assemblée et de l'importance du texte qui nous est soumis.

Ma crainte, c'est que le débat ne soit détourné de son objet même. En effet, au travers de cette réflexion sur la ville, c'est l'ensemble de la politique, s'agissant notamment des communes rurales, qui a été trop largement, me semble-t-il, abordé.

MM. Jacques Bialski et Paul Loridant. Très bien !

M. Claude Saunier. Il faudra examiner cette question, mais il y a eu, je crois, une déviation dans la façon de travailler. *(M. Loridant applaudit.)*

Ma satisfaction, c'est qu'au-delà de toutes ces réserves les vrais problèmes de la ville ont tout de même été abordés grâce à votre initiative, monsieur le ministre d'Etat, et grâce au fait que le Gouvernement a décidé de proposer au Parlement une réflexion sur les questions relatives à la ville, au travers de la dotation de solidarité urbaine.

Je voudrais apporter ici très rapidement le témoignage d'un maire d'une ville moyenne, ville bien ou mal gérée, je ne sais. Mais toutes les études financières qui ont été faites, à ma demande, sur cette ville montrent qu'elle ne dépense pas plus que les autres, mais que ses recettes fiscales sont plus faibles que celles des autres.

Je voudrais rappeler très rapidement quelques évidences.

On s'est interrogé ici sur l'urgence d'engager un débat. Fallait-il poser cette question quelques jours, quelques heures après les événements de Vaulx-en-Velin et de Sartrouville ?

Il ne s'agit pas, hélas ! de cas isolés, accidentels, exceptionnels. J'apporte ici le témoignage d'un maire qui, comme celui de Sartrouville, a connu, au cours de l'été dernier, l'angoisse de voir un quartier devenir incontrôlable.

Ce que nous avons vécu risque de se reproduire si nous n'y apportons remède. La violence progressera et se généralisera si nous ne sommes pas collectivement capables d'apporter des réponses aux questions posées par une jeunesse sans espoir et sans lendemain. *(Très bien ! sur les travées socialistes.)*

Je ferai une autre observation, portant sur la capacité de notre assemblée, qui est dominée par des élus issus de nos campagnes, à bien mesurer l'évolution de notre société.

M. Jacques Sourdille. Oh !

M. Claude Saunier. Les faits sont là, je le dis d'une façon non agressive, mon cher collègue.

La France, depuis maintenant plusieurs décennies, comme l'ensemble des pays industrialisés, devient de plus en plus urbaine. Ainsi, les problèmes que nous rencontrons dans les communes urbaines, dans nos banlieues, seront de plus en plus déterminants pour l'avenir de notre société tout entière.

Il s'agit, pour une part, d'un enjeu de société. La question qui nous est posée est celle du modèle de société que nous voulons construire. Est-ce une société d'exclusion ou d'assimilation ? Est-ce une société de violence ou de dialogue ? Est-ce une société d'injustice ou d'égalité ?

Derrière ces questions se profile un vrai débat politique important et noble.

Nous avons le sentiment - il suffit de regarder ce qui se passe dans nos quartiers - que se situe là le nouveau front de construction de la démocratie dans notre pays, qui apparaît au travers des événements survenant dans un certain nombre de quartiers. L'ampleur du problème doit, me semble-t-il, nous conduire à une prise de conscience large et à une volonté collective au-delà des clivages et des égoïsmes.

C'est la raison pour laquelle il me paraît tout à fait injuste, comme certains de nos collègues l'ont dit, d'imputer au Gouvernement actuel la responsabilité des événements que chacun a en mémoire.

Je rends hommage à notre collègue M. Girault pour avoir souligné que nous payons, aujourd'hui, le prix d'une certaine conception de l'urbanisme qui date d'une trentaine d'années.

En début d'après-midi - je le dis pour l'anecdote - à l'occasion de la remise d'un prix à ma ville, parce qu'elle a fait un effort pour rendre plus agréable dans ses couleurs l'environnement urbain, je me trouvais au Grand Palais. M. Toubon, qui présidait cette cérémonie, a souligné, lui aussi, les incohérences d'un urbanisme qui date des années cinquante ou soixante.

Nous devons examiner la situation de façon sereine. Les dégradations que nous observons sont d'origines plus anciennes et plus larges.

Je soulignerai également - je le dis très amicalement à notre collègue M. Girod, qui a procédé à quelques comparaisons avec les pays étrangers - qu'hélas ! nous constatons de telles situations aux Etats-Unis. Je citerai aussi la Grande-Bretagne et l'Italie, où les taux de la délinquance au cours de l'année dernière ont augmenté respectivement de 18 p. 100 et de 22 p. 100.

Aujourd'hui, la réalité américaine, c'est Washington, capitale des Etats-Unis : 500 assassinats au cours de l'année dernière.

M. Gérard Delfau. Tout à fait !

M. Claude Saunier. Face à cette réalité, qui affecte très profondément l'ensemble des sociétés industrielles et démocratiques, il y a nécessité, obligation, pour l'ensemble de la nation, de s'attaquer au problème.

La volonté gouvernementale, monsieur le ministre d'Etat, me paraît claire et forte. Elle s'est affirmée, non seulement par la création de votre ministère, mais aussi par la mise en œuvre d'un certain nombre de grandes politiques : la loi Besson, les opérations de développement social des quartiers, etc.

Quelles que soient ses bonnes intentions, le Gouvernement ne pourra pas régler la totalité des problèmes que rencontrent nos villes.

C'est sur le terrain, dans les villes, par des solutions souples et adaptées aux situations concrètes que seront apportées les bonnes réponses.

D'ailleurs, M. Girault, dans ses propos, a rappelé que, depuis vingt ans, il avait engagé, comme l'ensemble des maires des communes urbaines, des politiques qui étaient justement destinées à enrayer les phénomènes d'exclusion.

Que fait le maire lorsqu'il mène une politique culturelle, une politique sociale, une politique en matière d'environnement ou lorsqu'il aide les équipes sportives à se développer, sinon à aider la jeunesse à prendre sa place dans la cité ? Cela dit, ces actions supposent pour les villes des moyens financiers.

La proposition que vous nous faites, monsieur le ministre d'Etat, a pour objet de donner aux communes les moyens nécessaires pour financer leurs initiatives. Cette proposition appelle de ma part, quelques questions et observations, qui conditionnent l'ensemble du débat.

La première question est de caractère technique. Les communes urbaines sont-elles, dans le système actuel de répartition, traitées également et équitablement ? A l'évidence, la totalité du débat, malgré les dénégations des uns et des autres, a montré le contraire.

Je voudrais rappeler au Sénat le rapport de M. Bonrepaux, député, qui, voilà quelques mois, a montré les énormes inégalités de traitement entre nos communes.

Je voudrais souligner l'exemple cité par un journal du soir. A Condé-sur-l'Escaut et à Puteaux, le rapport entre les potentiels fiscaux est de 1 à 22. Qui peut parler d'égalité des communes quand les réalités sont aussi différentes ?

Il est vrai que le système actuel de péréquation entre les communes - là aussi, le dixième rapport du Conseil des impôts le confirme - aggrave les inégalités entre les communes urbaines.

La question posée, à plusieurs reprises, par nos collègues de droite, est la suivante : l'Etat a-t-il le droit de redéfinir les règles de la répartition de la D.G.F. ? Oui, il en a le droit, puisque la D.G.F. est une dotation complémentaire dont l'Etat est maître.

Cependant, plus fondamentalement et surtout, il appartient à l'Etat d'être le garant de la cohésion nationale par l'organisation de la solidarité. Cela signifie, monsieur le ministre d'Etat, que le Gouvernement a eu raison d'ouvrir ce débat.

Ce débat a montré aussi qu'en entrouvrant le couvercle de la D.G.F., nous avons le sentiment, en effet, pour reprendre une expression qui a été utilisée ici même, d'avoir ouvert la boîte de Pandore.

Il est vrai, vous l'avez souligné, que votre initiative est marginale, limitée. Il s'agit simplement d'un ajustement, avez-vous dit. Nous mesurons que, au-delà de cette initiative, une réflexion sur la fiscalité locale doit être engagée.

Ensuite, même si la question n'était pas posée, il est clair que la fiscalité dans les communes rurales devra aussi faire l'objet d'une proposition gouvernementale dans les meilleurs délais. C'est là la condition de leur survie et de l'endigement de la désertification que l'on observe.

Voilà, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, les quelques réflexions que je voulais faire.

Notre assemblée a montré son accord sur le constat, c'est-à-dire sur la dégradation sociale observée dans nos villes, ainsi que sur l'urgence et la nécessité d'une intervention.

L'accord est intervenu également sur l'existence d'inégalités, même si l'on a pu engager telle ou telle polémique subalterne sur les communes riches et les communes pauvres.

Le désaccord apparaît sur les moyens. Personnellement, je ne veux pas croire que ce désaccord, exprimé par les uns ou par les autres, soit simplement une manœuvre dilatoire.

Il est vrai qu'un certain nombre de questions de caractère technique ont été posées. Je pense, en particulier, à l'observation faite par notre collègue M. Vigouroux, à laquelle je m'associe pleinement.

Je ne doute pas, monsieur le ministre d'Etat, que vous manifesterez une très grande capacité d'écoute aux observations qui ont été faites. Des améliorations sensibles à votre texte ont été apportées par l'Assemblée nationale. D'autres seront proposées par notre assemblée.

Je ne doute pas de votre sagesse, monsieur le ministre d'Etat. Je doute pas non plus de celle du Sénat pour contribuer à l'amélioration du texte mais, je le dis sans ambage, il ne suffit pas de faire des discours sur la solidarité, il faut aussi parfois passer aux actes. (*Applaudissements sur les traversés socialistes.*)

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

M. Gérard Delfau. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, en visite à Bron, il y a quelques mois, le Président de la République avait annoncé un effort de la nation en faveur des villes déshéritées.

Votre nomination, monsieur le ministre d'Etat, a concrétisé ce choix et, depuis, avec l'aide de vos collègues et sous l'autorité du Premier ministre, vous avez ouvert maints chantiers.

Aujourd'hui, vous nous présentez un texte important, même s'il reste modeste dans ses effets redistributifs : il s'agit de modifier les mécanismes de la D.G.F. au profit des villes et des départements les plus pauvres et d'instituer une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France.

Votre projet de loi a reçu une large approbation à l'Assemblée nationale et, heureusement amendé, il devrait trouver au Sénat le même accueil, du moins si nous nous souvenons que nous représentons, plus particulièrement, l'ensemble des collectivités locales et qu'à ce titre nous devons être plus attentifs que d'autres aux règles d'équité qui les concernent.

Qui peut raisonnablement nier les effets pervers de la part minimale garantie de la D.G.F. ? Elle atteint, cette année, 7,5 milliards de francs, soit un peu plus de 10 p. 100 de la masse des sommes qui sont ainsi soustraites à la péréquation.

Bien plus, l'essentiel de cette manne est reversé à des villes riches ; parmi elles, Paris perçoit, pour 1991 - ce chiffre fait rêver - 1 764 millions de francs, soit autant que 24 421 communes.

M. Jacques Bialski. Exact !

M. Gérard Delfau. Corriger cette injustice pour lutter contre les ghettos, qui peut décemment s'y refuser ? Qui le ferait sans risquer d'être incompris ?

Je pense que certains collègues de la majorité sénatoriale feraient bien de la méditer.

Nos collègues, tous nos collègues de cette grande région, de Paris tout particulièrement, devraient avoir la sagesse de comprendre que le geste demandé est minime eu égard aux disparités choquantes qui marquent la situation des villes concernées.

Or, les disparités sont, en fin de compte, à la charge de la nation, ne serait-ce qu'au travers des financements des transports ou des dépenses de santé. Qu'ils prennent garde, car, à trop vouloir préserver des avantages indus, ils risquent d'enclencher une mise en cause bien plus radicale et que, personnellement, je ne souhaite pas.

C'est d'ailleurs, monsieur le ministre d'Etat, sur ce terrain-là, l'équilibre du territoire national, que je me placerais, dans la deuxième partie de cette très brève intervention.

Vous nous proposez, non pas une réforme de la dotation globale de fonctionnement, mais des « ajustements ». Nous vous suivrons sans hésiter. Il y a urgence ! L'actualité le rappelle sans arrêt.

Reste que, tout au long du débat à l'Assemblée nationale, d'autres préoccupations ont cherché à s'exprimer. Ainsi, mon ami M. Bonrepaux n'a cessé de plaider pour une dotation de solidarité rurale, à l'image de la dotation de solidarité urbaine. Vous avez accepté l'idée d'un rapport pour la session d'automne, ce qui est en soi un geste, mais qui manifestement ne serait pas suffisant.

Reprenant des chiffres indiscutables, il a, en effet, rappelé à quel point le dérèglement des formes de péréquation de la dotation globale de fonctionnement pénalise les communes les moins peuplées. Or, il s'appuie pour dire cela sur un rapport du Conseil national des impôts.

En ce qui concerne les déséquilibres causés par la prolifération des bureaux et la croissance exponentielle des revenus de la taxe professionnelle en Ile-de-France, le rapport Voizard au Premier ministre confirme cette année encore que cette logique ne cesse de s'aggraver.

Même corrigée à la marge par l'écrêtement ou par la timide loi Doubin, elle génère, de l'avis unanime, surenchères et inégalités. Elle est un puissant levier de déséquilibre, que l'Etat doit ensuite chercher à compenser.

Plusieurs tentatives ont été faites pour tenter d'y remédier. Elles se sont heurtées tantôt à l'égoïsme des nantis - appelons un chat un chat ! - tantôt à la complexité des mécanismes. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.*) Serait-ce une raison pour renoncer ? Vous me direz peut-être, monsieur le ministre d'Etat, que je suis « hors-sujet ».

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Non, je ne vous le dirai pas. (*Sourires.*)

M. Gérard Delfau. Merci, monsieur le ministre d'Etat. De toute façon, je ne le croyais pas vraiment puisque, à l'Assemblée nationale, au travers de l'amendement du groupe de l'U.D.C. vous avez vous-même admis la nécessité d'un geste, fût-il limité, en faveur des départements ruraux.

J'avais prévu, comme M. Bonrepaux, de présenter une série d'amendements tendant à créer « les conditions financières d'un meilleur équilibre du territoire national dans l'espace européen ». Car c'est bien ainsi, à mon sens, qu'il faut désormais poser le problème, et non dans ces termes désuets : ruraux contre urbains et vice versa ou, dans les termes encore plus désuets d'aménagement du territoire, puisque, aujourd'hui, on ne peut que constater ces déséquilibres au sein du territoire.

J'ai renoncé à déposer ces amendements afin de ne pas prendre le risque de « parasiter » le débat en cours et de ne pas fournir ainsi à quelques-uns matière à diversion. Depuis qu'elle a débuté, cette discussion générale n'a cessé, je dois le dire, de me prouver combien j'ai eu raison d'être prudent.

D'ailleurs, c'est fou ce qu'un certain nombre d'élus urbains, notamment d'Ile-de-France, éprouvent tout à coup de l'intérêt pour les ruraux ! Je souhaiterais les voir au pied du mur et les entendre nous dire comment ils veulent effectivement enclencher une politique de solidarité !

Parce que, tout de même, qu'on ne vienne pas ici nous faire pleurer sur certaines difficultés de telle ville, de telle région et, surtout, de la capitale ! J'ai dit hier que cela me paraissait indécent. Je le répète aujourd'hui à cette tribune, et je pense que certains de nos collègues feraient bien d'y songer.

Bref, nous attendons que, lors d'un prochain comité interministériel pour l'aménagement du territoire et, surtout, au travers de la loi de finances pour 1992, des propositions substantielles soient faites, qui seraient le pendant attendu et nécessaire d'une politique de la ville.

Finalement, après Bron, il conviendra de s'occuper du canton de Montsauche, qui fait également partie, je crois, des préoccupations du Gouvernement et des plus hautes instances de l'Etat. Tel est le message qu'au nom du groupe socialiste je souhaitais faire passer au Gouvernement.

Pour l'heure, nous sommes à vos côtés, monsieur le ministre d'Etat, pour soutenir votre projet de loi. Il a acquis, lors du débat à l'Assemblée nationale, la force de l'évidence.

Il est équilibré, mesuré et, pourtant, à sa façon, symbolique d'une certaine idée de la cohésion nationale. La discussion, ici même, pourrait d'ailleurs en fournir la démonstration, fût-ce a contrario. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. M. le président Poncelet m'a prié d'indiquer que la commission des finances se réunira à vingt et une heures trente pour examiner un certain nombre d'amendements avant la reprise de la séance, qui, je l'espère, aura lieu à vingt-deux heures.

La parole est maintenant à M. Régnauld.

M. René Régnauld. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le Gouvernement qui, hier, a rétabli l'impôt de solidarité sur la fortune et instauré le revenu minimum d'insertion poursuit son œuvre de réduction des inégalités et de renforcement des solidarités en nous proposant un projet de loi dont l'économie fondamentale consiste à demander aux collectivités les plus aisées d'abandonner un peu de leurs ressources au bénéfice des communes moins favorisées et confrontées à la gestion de problèmes sociaux aigus, nombreux et au poids relatif significatif.

Monsieur le ministre d'Etat, si nous pouvions avoir encore un doute sur l'opportunité de ce débat, la densité des interventions des orateurs de la région parisienne, au cours des heures qui ont précédé, montre à l'évidence qu'il y avait bien un problème et que le problème était bien là.

Créer et développer la solidarité urbaine, telle est l'ambition de ce projet de loi dont, nous, socialistes, sommes heureux et que, bien entendu, nous soutiendrons avec la plus grande énergie.

Les situations financières sont tellement différentes entre villes et, parfois, entre communes de taille plus modeste, que l'on a peine à croire que ces entités appartiennent à une même nation.

La dotation globale de fonctionnement est cette année totalement effectuée en fonction de la loi de 1985, dont les principales dispositions ne sont, au demeurant, pas en cause ; elle contribue à renforcer les écarts.

A cet égard, je rappellerai à la Haute Assemblée et à sa majorité que c'est en août 1986, ici même, qu'il a été décidé de suspendre l'application de la loi de 1985 et d'en retarder par conséquent d'un an les effets. Au bout d'un an de réflexion, le Gouvernement de l'époque décida de poursuivre l'application de la loi de 1985, telle qu'elle avait été adoptée.

Le montant de la dotation de garantie minimale, avec le taux de 55 p. 100 de l'évolution globale, atteint cette année 7 milliards de francs, soit 10 p. 100 du produit de la dotation globale de fonctionnement aux communes, ce qui représente parfois jusqu'à 10 p. 100 et plus des ressources de certaines collectivités.

Souvenons-nous du débat qui a eu lieu ici même, en 1985. L'Assemblée nationale avait fixé à 40 p. 100 le taux de la garantie minimale. Notre Haute Assemblée avait alors porté ce taux à 60 p. 100 et c'est au cours d'une négociation en commission mixte paritaire que l'on aboutit au taux de 55 p. 100.

Que cela soit clair dans l'esprit de chacun : cette dotation de garantie minimale est contraire à l'idée de péréquation ; or il faut une péréquation et c'est sur cette question que doit porter toute notre attention.

Cette mesure réduit sensiblement la portée de la péréquation, voire la contrarie fondamentalement. Paris, par exemple, reçoit plus de 1 700 millions à ce titre, c'est-à-dire l'équivalent ou presque de la deuxième part de dotation globale d'équipement allouée aux communes de moins de 2 000 habitants, soit quelque 32 000 communes.

La taxe professionnelle, notamment la péréquation qui joue souvent à la faveur des mêmes villes et communes, aggrave encore les distorsions et les inégalités.

Sans attendre, monsieur le ministre d'Etat, il convenait d'y remédier. S'agissant des communes contributives, le projet de loi intéresse celles qui comptent plus de 10 000 habitants. Je crois pour ma part et pour des raisons non seulement morales mais aussi économiques qu'il eût été bon d'abaisser le seuil. Nous y reviendrons peut-être plus tard, tant il est vrai que cela nous aurait conduits vers les communes rurales, ce qui n'est pas, j'en conviens, l'objet de notre discussion.

Pourtant, c'est là l'un des aspects essentiels de l'aménagement équilibré du territoire évoqué fort élégamment à l'instar par notre collègue M. Gérard Delfau.

En revanche, l'extension aux départements pour une péréquation entre ceux-ci est très opportune. Un amendement, dont l'application dès 1991 est possible, a été déposé par notre groupe. J'espère que le Sénat l'approuvera, ce qui comblera notre cher collègue M. Michel Moreigne.

Sur les conditions d'éligibilité, monsieur le ministre d'Etat, le projet de loi qui nous est transmis par l'Assemblée nationale ne nous satisfait pas encore. La référence au nombre de bénéficiaires de l'aide à la personne en matière de logement s'avérera, je le pense, plus pertinente et plus équitable. Nous apprécions les engagements que vous avez pris à ce sujet et qui nous conviennent à un réexamen de cette question dans de bons délais.

La réintégration dans le potentiel fiscal des compensations de taxe professionnelle, notamment celle qui est relative à l'écrêtement de 16 p. 100, améliore encore l'équité recherchée. De même, la prise en compte de l'effort fiscal va dans le bon sens. Par ailleurs, la seule référence à la population légale est mieux adaptée à la philosophie et donc aux objectifs de ce projet de loi.

Il s'agit non pas d'une réforme de la répartition de la dotation globale de fonctionnement - vous l'avez dit et on l'a répété - mais d'un aspect de la péréquation entre les villes. Toutefois, pour prendre date, monsieur le ministre d'Etat, j'attirerai l'attention du Gouvernement sur quelques questions qui se font de jour en jour plus pressantes.

La dotation de base prévue dans le rapport va de 1 à 2,5 selon la taille des communes. C'est mieux qu'avant 1985, mais c'est encore trop. Les charges, les responsabilités et les moyens respectifs des communes ne justifient pas un tel écart.

Les mécanismes de péréquation et de compensation font ressortir des distorsions entre les strates de communes, ces distorsions méritent une analyse et une recherche de dispositions mieux adaptées. Ajoutons que la richesse respective, vue au travers des potentiels fiscaux, est très diverse, certaines communes étant parfois plus de dix fois plus aisées que d'autres.

Notre souhait, monsieur le ministre d'Etat, est que le Gouvernement veuille bien dans les meilleurs délais saisir le comité des finances locales de ce dossier afin d'être en mesure de soumettre au Parlement, dès l'automne, des dispositions visant à mieux gérer la solidarité entre toutes les collectivités locales.

Je forme, avec une insistance que l'on voudra bien me pardonner, le vœu que, par la même occasion, soient examinées quelques questions lourdes relatives au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Créé initialement pour apporter aux communes qui n'en percevaient pas ou en percevaient peu - il s'agissait souvent de communes rurales - ce fonds de taxe professionnelle s'éloigne constamment de sa vocation initiale : il est de moins en moins « péréquateur ».

Il faut revenir sur cette disposition adoptée en 1986 sur une proposition de la Haute Assemblée et qui a créé une seule strate de toutes les villes de plus de 200 000 habitants. Très objectivement, cette mesure n'est pas bonne. Elle absorbe près de 40 p. 100 des crédits du fonds au bénéfice de toutes les villes de la strate de plus de 200 000 habitants à l'exception de Paris.

Par ailleurs, un mécanisme fort utile et très apprécié a été mis en place pour compenser les pertes de ressources de collectivités confrontées à des fermetures d'entreprises.

La prolongation de la période de compensation de trois à cinq ans récemment intervenue conduit, pour 1991, à ce que la part réservée à la péréquation est stable, avec une augmentation de 0,3 p. 100 par rapport à 1990, alors que la part réservée à la compensation des pertes de ressources croît de 40 p. 100. Ainsi le fonds de péréquation qu'il devait être devient surtout de compensation. D'ouvert aux non-bénéficiaires de taxe professionnelle, il est de plus en plus réservé aux collectivités d'implantation des entreprises.

Enfin, ma dernière observation portera sur l'écrêtement des assiettes d'imposition à la taxe professionnelle au taux de 16 p. 100. Cette mesure, qui a coûté près de 15 milliards de

francs en 1990, conduit, avec quelques autres, à ce que le budget de l'Etat supporte près de 20 p. 100 des impositions à la taxe professionnelle.

A coût inchangé pour l'Etat et afin que ce dernier, au travers de cette action, introduise un renforcement de solidarité par une péréquation entre les communes d'autant plus grande que leur taux de taxe professionnelle est élevé, le groupe socialiste propose, par un amendement, de réguler l'effet financier de l'écrêtement en multipliant le produit par le rapport du taux de taxe professionnelle de la collectivité concernée par le taux moyen national de la strate correspondante globalement corrigé, autant que nécessaire, du rapport entre le produit déterminé et le produit obtenu ou inversement, de sorte que la totalité du fonds - et seulement celle-ci - soit attribuée.

M. Emmanuel Hamel. C'est simple ! (*Sourires.*)

M. René Régault. Des questions importantes ont été posées par M. le rapporteur, sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir lors de la discussion des articles : elles concernent le contrôle des fonds reçus au titre de la D.S.U., que, pour ma part, je trouve en pleine contradiction avec l'esprit et la logique de la décentralisation, et l'éligibilité sur la base de la situation sociale caractérisée - je crains que les mêmes personnes physiques ne soient décomptées deux, trois, voire quatre fois.

S'agissant de la réforme de la progression minimale, qui a été abordée ici, je crains que nous n'allions en sens inverse de l'objectif recherché et, à cet égard, je pense aux propositions de M. le président de la commission des finances, à l'abandon de la prise en compte du nombre d'élèves qui, à mon avis, irait à l'encontre de toute politique familiale, et au fonds régional de solidarité d'Ile-de-France substituant la région à l'Etat pour l'exercice d'une solidarité fondamentale. Il s'agit là de dispositions importantes, politiquement graves et sur lesquelles nous aurons, mes chers collègues, à discuter et à nous prononcer.

J'espère rendre attentif le Gouvernement et le Sénat à ces quelques remarques, qui visent à améliorer l'effort de péréquation recherché tant entre les villes qu'entre les communes de l'Ile-de-France et qui tendent aussi à ce que l'on prenne dès à présent date pour un élargissement de la solidarité par de meilleures répartitions, par une péréquation renforcée et étendue à toutes les communes et à tous les groupements, afin de promouvoir un réel aménagement du territoire et une nouvelle avancée de la coopération intercommunale par le renforcement de la solidarité financière entre les collectivités.

Pour toutes ces raisons, parce que votre démarche et votre projet de loi sont bons, logiques et que l'objectif philosophique doit être hautement reconnu, vous êtes assuré, monsieur le ministre d'Etat, du soutien renouvelé du groupe socialiste. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

La discussion générale est close.

Mes chers collègues, le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à vingt-deux heures. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt heures cinq, est reprise à vingt-deux heures dix.)

M. le président. La séance est reprise.

Chacun a bien compris que, si elle reprenait avec quelques minutes de retard, c'était seulement pour donner à la commission des finances le temps de terminer ses travaux.

Nous poursuivons 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.

Je vous rappelle que la discussion générale a été close.

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat, ministre de la ville. Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, comme cela est de tradition devant la Haute Assemblée, la

discussion générale a été l'occasion d'un débat sans concession, certes, mais souvent empreint, de la part de plusieurs orateurs, de la volonté d'être constructif, je le reconnais.

Vous me permettrez d'évoquer tout particulièrement les interventions que nous avons entendues hier : celles des présidents de commission, MM. Poncelet, Larché et François-Poncet, et celles aussi des rapporteurs de ces mêmes commissions, MM. Girod, Ruffin et Faure.

Comme je l'ai indiqué dans mon intervention liminaire, au cours de ma réponse je m'efforcerai d'éviter toute caricature qui serait nuisible à la qualité du débat que nous avons entamé hier après-midi. Pourtant, sur une partie, j'aurais aimé continuer sur le ton pris par M. Romani, qui a eu au moins pour intérêt de me stimuler puisqu'il a trouvé ce texte « pervers politiquement » ! J'aurais aimé aussi lui démontrer qu'il ne l'était pas, en tout cas sûrement pas à la dimension de ce qu'il craignait !

Beaucoup d'orateurs ont dénoncé ce qu'ils appellent un « transfert de responsabilités de l'Etat vers les collectivités locales », transfert mettant en cause l'intervention de l'Etat, qui, par ce texte, se désengagerait de ses responsabilités en matière d'emploi, de solidarité, de formation, d'aménagement du territoire ou de politique urbaine. Rassurez-vous, il n'en est rien !

L'Etat assume ses responsabilités. La politique économique et sociale conduite par le gouvernement de M. Michel Rocard a ainsi permis, en deux ans et demi, de soutenir la croissance dans la désinflation. Nos entreprises - je dis bien nos entreprises, car l'emploi ne se décrète pas ; je sais que c'est une conception à laquelle la Haute Assemblée est attachée - ont ainsi pu créer 800 000 emplois supplémentaires ces dernières années. Même si, comme M. Romani, je ne peux manquer de me préoccuper des évolutions récentes - à savoir quelques dizaines de milliers de demandeurs d'emploi supplémentaires, ce qui est toujours un problème - que serait la situation si autant d'emplois n'avaient pas été créés ?

Comme l'a rappelé M. Bellanger dans son intervention, quel gouvernement a été à l'initiative de la création du revenu minimum d'insertion, lequel a redonné espoir et dignité à des centaines de milliers de nos concitoyens ? Je pose simplement la question...

Quel gouvernement - celui-ci ou l'un de ceux dont certains ont dit à cette tribune qu'ils n'avaient rien fait - a inscrit dans les faits, en terme de moyens budgétaires, et non plus dans les discours la priorité à l'éducation nationale ?

Quel gouvernement a complété le projet de schéma directeur routier national et mis en chantier le projet de schéma directeur des trains à grande vitesse, permettant ainsi la mise en place d'éléments essentiels en matière d'aménagement de notre territoire national ?

Quel gouvernement a multiplié par cinq, de 1988 à 1991, les crédits du fonds social urbain ?

A mon avis, tous ces éléments vont tout de même dans le sens d'une amélioration de la solidarité et de la situation des plus démunis.

Je me permettrai de rappeler à M. Girod, qui évoquait - ce point me touche particulièrement - les mérites d'un système de formation professionnelle en entreprise à l'allemande et semblait regretter son absence en France, que notre histoire est différente. Notre système de formation professionnelle repose en grande partie sur l'éducation nationale, ce qui n'est pas le cas en République fédérale d'Allemagne.

Monsieur le sénateur, il ne faut pas nier l'effort fait, y compris l'effort de rénovation, en matière d'enseignement technique et professionnel, du système d'éducation nationale français. J'avoue franchement, mais là honnêtement c'est à mon action que je fais allusion, que j'aurais aimé vous voir rappeler que, depuis 1984, le Gouvernement avait reconnu un accord entre les partenaires sociaux que sont les patrons d'entreprises et les organisations syndicales pour une amélioration et une augmentation de la formation en alternance dans les entreprises. Comme j'étais ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle à ce moment-là, je me permettrai simplement d'ajouter une note au bas de la page de votre intervention traitant de ce point.

Par ailleurs, je rappellerai volontiers, en écho aux propos de MM. Girod, Romani ou Hamel, qui, par moment, ont fait une description très sombre de l'action des dernières années - je pense qu'ils visaient exclusivement les gouvernements

socialistes - qu'il n'y a pas si longtemps, c'était entre 1986 et 1988, un autre Gouvernement n'a pas hésité à réduire les crédits budgétaires consacrés entre autres à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficultés, n'a pas hésité à réduire l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises et n'a pas hésité à faire stagner l'aide au développement social des quartiers, freinant en partie l'élan pris de 1981 à 1986, qui a entraîné un certain nombre de conséquences, même si cette stagnation a été due en grande partie au mérite de M. Diligent, qui, à ce moment-là, a pris en charge ce dossier. Je dois d'ailleurs rappeler que M. Diligent à cette tribune, il y a quelques heures, a rendu hommage au Premier ministre de l'époque.

Puisque nous débattons de solidarité, serait-ce faire preuve de cruauté psychologique à l'égard de la majorité de cette assemblée que de rappeler la suppression de l'impôt sur les grandes fortunes, qui est intervenue à la même époque ?

M. René Rognault. Très bien !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Quand on compare ce qui a été fait par les uns et par les autres, on peut avoir une vision un peu plus véritable que celle qui a été présentée à cette tribune par un certain nombre d'orateurs.

M. René Rognault. Très juste !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Cela étant, le point sur lequel je suis d'accord avec vous, c'est que la solidarité se juge aux actes et non pas aux discours. Mais l'effort national de l'Etat en faveur de la politique de la ville ne peut être nié.

Comme je l'indiquais, aux moyens directement mis à ma disposition, qui représentent près de 600 millions de francs, s'ajoutent plus de 1 300 millions de francs en provenance de divers ministères et plus de 1 200 millions de francs de prêts à taux privilégié de la Caisse des dépôts et consignations. Au total, ce sont 3 milliards de francs qui seront directement engagés par le Gouvernement en matière de politique des villes en 1991.

J'ai rappelé quelle était l'évolution des crédits du fonds social urbain de 1988 à 1991. Je rappellerai aussi que les crédits affectés à la réhabilitation et à la construction de logements sociaux, quant à eux, ont été multipliés sur la même période par deux, permettant de passer de 39 000 P.L.A. à 75 000 et de 108 000 logements réhabilités à 200 000 par an.

L'Etat a donc engagé un effort financier très important en faveur de la politique des villes.

Outre ces moyens, sans équivalent antérieur, l'Etat utilise aussi d'autres volets d'intervention moins visibles.

C'est par exemple le cas des rémunérations consacrées aux enseignants qui exercent dans les zones d'éducation prioritaires, ou des moyens utilisés par le ministre de la justice en matière de prévention. Mais c'est aussi, s'agissant de la fiscalité locale, le cas des efforts successifs de plafonnement des taxes locales. L'Etat est devenu le premier contribuable local, en modérant ainsi la charge fiscale locale.

Priorité de l'action gouvernementale, la politique de la ville bénéficie bien de moyens renforcés qui seront évoqués à l'occasion du prochain projet de loi de finances, moyens que je souhaite voir encore accrus dans les prochaines années. Il ne fait aucun doute que le débat qui a lieu dans cette assemblée ne pourra qu'aider ma démarche dans ce sens.

Non seulement l'Etat ne considère pas que l'amélioration de la situation dans les villes qui connaissent de graves difficultés est du seul ressort des collectivités locales mais il agit pour sa part, je crois l'avoir démontré, conformément à ses responsabilités. Sur ce point, je souhaite répondre aux critiques qu'a formulées M. Vizet à cette tribune.

Mais la solution passe, et beaucoup d'entre vous l'ont admis, par un effort de tous.

N'est-il pas par ailleurs quelque peu contradictoire de dénoncer en même temps un prétendu désengagement de l'Etat et ce qui serait une recentralisation de l'action publique ?

Sur cette seconde série d'observations critiques concernant les relations entre le projet de loi et la décentralisation, je serai tout aussi net.

Le partisan acharné de la décentralisation que je suis ne peut admettre qu'un projet visant à donner à des collectivités locales plus de moyens pour remplir leurs missions ou pour leur permettre de mieux répondre aux besoins de leurs habitants soit qualifié de contraire à la décentralisation.

Monsieur Romani, vous voir donner des leçons de décentralisation ne peut que surprendre, vous qui avez été si proche de tant de gouvernements...

M. René Régnauld. Et lesquels !

M. Roger Romani. Tout à fait !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. ... qui avez appartenu à des majorités qui, pendant tant d'années, ont discoursu sur la décentralisation sans jamais vouloir la mettre en œuvre.

M. Charles Pasqua. Et le référendum ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Ce n'était pas de la décentralisation, monsieur Pasqua ; il s'agissait d'un effort de déconcentration...

M. Roger Romani. Vous ne l'avez pas voté !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Monsieur Romani, ce sont les lois de 1981 et de 1982 qui ont organisé les bases de la décentralisation et, si mes souvenirs sont bons, ces textes furent âprement combattus par la majorité du Sénat...

M. Gérard Delfau. Elle était contre.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Souvenez-vous : M. Gaston Deferre était assis à ce banc. Il serait aujourd'hui ému de l'hommage que vous lui avez enfin rendu cet après-midi.

La décentralisation, ce n'est pas le retour à je ne sais quel féodalisme, ce n'est pas la suprématie des intérêts locaux sur l'intérêt général, ce n'est pas le règne du chacun pour soi administrant à sa convenance son pré carré territorial sans se préoccuper du voisin.

Le respect scrupuleux des compétences reconnues aux collectivités locales ne peut signifier que le législateur doive renoncer à la mission qui est la sienne, à savoir assurer par la loi la primauté de l'intérêt général et les conditions d'un juste équilibre entre ces collectivités.

Le mécanisme de la dotation de solidarité urbaine vise à mieux répartir les concours apportés par l'Etat aux collectivités locales, sans les réduire ni bouleverser les équilibres principaux de la dotation globale de fonctionnement. Sauf à admettre que ces concours de l'Etat sont fixés une fois pour toutes et deviennent ainsi des droits acquis intangibles, même à la marge, il n'y a là rien qui remette en cause les principes de la décentralisation. De même, le dispositif de péréquation d'Ile-de-France a pour but d'assurer un transfert de ressources à l'intérieur d'un même niveau de collectivités locales, pour corriger des disparités de moyens que l'absence d'un système global de coopération intercommunale ne permet pas de surmonter actuellement.

Quoi que vous disiez, monsieur Romani - mais j'en ai tellement entendu tout à l'heure de votre bouche que je ne peux que vous faire écho ! - telle est la situation. Je n'ai jamais dit que Paris ne faisait rien en matière de solidarité. Jamais ! J'ai simplement dit qu'il ne me paraissait pas choquant - pas plus à moi qu'à quiconque, sauf peut-être à vous-même - que Paris fasse un peu plus.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. René Régnauld. Paris, ce n'est pas la France !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je souscris d'ailleurs aux explications et aux commentaires présentés par M. Bellanger à cette tribune sur la manière dont, au cours des vingt dernières années, la ville de Paris s'est exonérée de certaines charges en transférant de fait sur des communes de banlieue une partie des ménages aux revenus les plus modestes.

M. Paul Loridant. C'est bien vrai !

M. Roger Romani. Allons, monsieur Loridant !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Les mesures qui sont proposées au Parlement reposent sur des critères objectifs et impartiaux ; ce n'est pas le cas de certaines propositions alternatives avancées ces derniers jours et dont la conformité à l'esprit de la décentralisation m'apparaît discutable. Que deviendrait le respect de la libre administration des communes si l'usage des fonds par les communes bénéficiaires était contrôlé par les communes contributives ?

Derrière l'idée d'une « solidarité contractuelle » entre collectivités locales, idée suggérée par plusieurs orateurs, se profile une sorte de mise sous tutelle de certaines villes par d'autres, sous prétexte que celles-là n'auraient pas beaucoup de moyens et connaîtraient beaucoup plus de problèmes. Je partage sur ce point l'inquiétude énoncée à la tribune par MM. Bellanger et Régnauld notamment.

J'en viens maintenant plus précisément au mécanisme de la dotation de solidarité urbaine.

Si le projet de loi a soulevé de nombreuses observations et critiques, aucune n'a porté sur le principe même de la dotation de solidarité urbaine, nouveau concours particulier au sein de la D.G.F., alimenté, à enveloppe constante, par une minoration de la garantie de progression des communes les plus favorisées.

Le choix de créer un nouveau concours, identifié, n'est pas remis en cause. Chacun a compris qu'il constituait le moyen de « cibler » les destinataires qui en ont prioritairement besoin et le rapport de M. Paul Girod, au nom de la commission des finances, se félicite de ce choix, qui ne porte pas atteinte - c'est son expression - à l'équilibre général de la D.G.F.

De même, le mode de financement retenu, s'il ne fait pas l'unanimité, rencontre un certain consensus.

C'est sur ce point de la méthode, sinon sur les objectifs, que M. Fourcade a bien voulu donner acte au Gouvernement du bien-fondé d'une solidarité financière entre les communes faisant l'objet d'un concours particulier au sein de la D.G.F. Mais il se sépare, si j'ai bien compris, du projet de loi sur plusieurs points.

Le premier point concerne le financement de la D.S.U. M. Fourcade propose qu'elle soit alimentée non pas par une minoration de la garantie, mais sur la masse de la D.G.F. proprement dite, proposition d'ailleurs reprise par d'autres orateurs qui lui ont succédé.

Cette solution a été écartée car elle conduit, à nos yeux, en prélevant sur des sommes mises en répartition, à réduire d'autant les dotations de toutes les communes, qu'elles soient défavorisées, qu'elles soient urbaines ou rurales. Alors, tout le monde contribue...

M. René Régnauld. Absolument !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. ... y compris les communes qui ont des difficultés, y compris, d'une certaine façon, les communes rurales.

Le Gouvernement a préféré établir un critère de sélection des communes appelées à contribuer dans le cadre de la solidarité.

M. Fourcade a proposé cet élément d'alternative mais nous n'avons pas suivi son hypothèse.

Pour définir le critère de sélection, le Gouvernement ne s'est pas borné à tenir compte de la part de la garantie dans l'attribution de la D.G.F., contrairement à ce que vous avez laissé entendre, monsieur Fourcade. Le principal critère de richesse, c'est le potentiel fiscal, critère que personne ne conteste. Or le projet le prend en compte et y ajoute deux autres critères : les logements sociaux, d'une part, et la garantie D.G.F., d'autre part.

Je ne conteste pas l'interprétation de M. Fourcade quand il indique que la garantie est moins un indicateur de richesse que le reflet du passé puisque cet instrument a précisément pour objet d'assurer une continuité de ressources pour les communes par rapport au passé. Mais il reste que, précisément, ce mécanisme de garantie fige les situations acquises et altère l'effet péréquateur de la réforme de 1985. C'est M. Régnauld qui soulignait cet aspect cet après-midi à la tribune.

M. Charles Pasqua. C'était une très bonne remarque !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Oui, c'était une remarque tout à fait pertinente et qui mérite d'être soulignée.

M. Gérard Delfau. Il a raison.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je n'ai pas dit que les observations de M. Fourcade n'étaient pas pertinentes. J'ai dit, simplement, qu'il proposait un autre système.

M. Gérard Larcher. Naturellement pertinent.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Bien entendu ! Mais cette expression pouvait s'appliquer aussi à M. Régnauld comme d'ailleurs à tous les membres de la Haute Assemblée.

M. Fourcade a d'autre part proposé de réformer les critères de répartition de la D.G.F. en faveur des communes rurales et des centres-bourgs pour favoriser l'adéquation de l'attribution de la D.G.F. au potentiel fiscal. Il propose, pour cela, de prélever sur la garantie, en gros, 7 milliards de francs.

A mes yeux, une mesure d'une telle ampleur consommera une grande part des sommes consacrées à la garantie et pourrait pénaliser un grand nombre de communes rurales dont le potentiel fiscal est faible et qui ont besoin de la garantie. Je pense, en particulier à celles qui comptent moins de 2 000 habitants.

Je note, au demeurant, que votre commission des affaires économiques souhaite, au contraire, augmenter cette part garantie. Il n'est pas sûr qu'il n'y ait pas là contradiction entre les deux démarches ! En tout état de cause - je le confirmerai tout à l'heure - l'objet de ce projet de loi n'est pas de réformer l'ensemble de la D.G.F.

De nombreux orateurs sont intervenus pour reprocher à ce projet de sortir de son cadre originel, celui de la solidarité urbaine. L'orientation que vous proposez ne peut donc être retenue aujourd'hui.

M. Fourcade a proposé, en outre, de différer l'examen des mesures concernant l'Ile-de-France jusqu'à la discussion du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République. Mais ce dernier projet est surtout destiné à susciter des initiatives de regroupement intercommunal !

Celles-ci pourront, certes, résoudre en partie un certain nombre des difficultés que rencontrent, dans une même agglomération, les communes défavorisées ; mais, par nature, ce texte fera connaître ses effets à long terme, alors que nous devons apporter une réponse rapide à la situation dans laquelle se trouvent des communes et des quartiers défavorisés, y compris - j'allais même dire surtout - en Ile-de-France. Nous connaissons tous les événements qui s'y sont déroulés ces derniers mois !

Financer la dotation de solidarité urbaine tout en corrigeant une imperfection du régime de la D.G.F. n'est pas, comme on a pu le dire, une confusion ou une contradiction dans la démarche des auteurs du projet ; c'est, au contraire, un élément de la cohérence d'ensemble de celui-ci.

Des objections ont toutefois été présentées sur les modalités de définition des communes contributrices et bénéficiaires.

La principale de ces critiques concerne le critère de logement social. MM. les rapporteurs ont longuement évoqué cette question à la tribune et MM. Poncet, Larché, Bellanger et Vizet ont également tenu à évoquer cette préoccupation cet après-midi.

Comme j'ai eu l'occasion de le dire devant l'Assemblée nationale, le Gouvernement s'est engagé à fournir au Parlement le plus rapidement possible - et en tout état de cause avant le 15 octobre prochain, c'est-à-dire en temps utile pour que le Parlement puisse en tirer les conséquences - un rapport sur les conditions et les conséquences de la prise en compte, outre le nombre de logements sociaux, du nombre de bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement et de l'allocation logement.

Il nous est proposé, notamment par la commission des finances, d'aller plus loin dans la recherche d'une définition complète des communes connaissant des charges sociales particulières et d'y ajouter des indicateurs que j'appellerai sociologiques - je ne me souviens plus du terme qui a été employé - permettant une approche plus fine de la situation sociale des habitants.

Cette orientation proposée par M. le rapporteur conduit à la création d'un indicateur de charges sociales qui a le mérite de tendre vers l'exhaustivité mais qui risque, je le crains, de pêcher par excès.

Il convient de ne pas oublier, en effet, que l'objet de notre réflexion est de répartir un concours particulier de la D.G.F. - il en existe déjà trois autres - et de le faire dans des conditions qui conservent au régime de la dotation globale de fonctionnement sa cohérence d'ensemble.

On doit relever, sur ce point, qu'aucun des paramètres prévus par le projet n'est différent de ceux qui sont appliqués depuis 1985 et que l'ensemble du régime de la D.G.F. conserve ainsi sa lisibilité et sa cohérence.

Il faut considérer, également, que la somme à répartir représente seulement 400 millions de francs en 1991 - 1 milliard de francs en 1993 - et que la définition d'un indicateur de charges sociales à six critères nouveaux, selon la proposition de M. le rapporteur, paraît quelque peu disproportionnée avec l'objectif.

D'autre part, monsieur le rapporteur, l'introduction de critères liés à la situation des personnes - comme le bénéfice de l'allocation de R.M.I. ou la situation de demandeur d'emploi - soulève, à mes yeux, plusieurs difficultés, ces indicateurs étant éminemment variables dans le temps.

Ainsi, je trouve qu'il serait paradoxal que le succès de la politique d'insertion - c'est-à-dire la sortie des personnes du système du R.M.I. - politique à laquelle les communes doivent apporter une contribution significative, puisse conduire à pénaliser ces mêmes communes dans le calcul de leur droit à la D.G.F. Je crois que l'on aboutirait, avec ce système, à la limite de l'absurde.

En définitive, c'est, outre les critères du potentiel fiscal et de l'effort fiscal, celui du logement social qui paraît, à nos yeux, le moins inadapté, le plus proche de la réalité, le plus lié aux actions à caractère social de la commune et le plus stable dans le temps.

Mais, comme cela a été dit, ce critère est imparfait et il doit être complété par une définition qui ne tienne pas compte exclusivement de l'origine de la propriété du logement et de son mode de financement. C'est donc en améliorant la notion de logement social que l'on parviendra, avec la plus grande continuité possible, à préciser la réalité des charges des communes intéressées.

J'ai été très attentif aux interventions de MM. Diligent et Vigouroux sur ce point. Aux termes de leur analyse, il apparaît que, d'après les critères retenus pour le logement social - non seulement dans le texte initial, mais aussi dans le projet amendé par l'Assemblée nationale - un certain nombre de logements, parce qu'ils ne disposent pas des éléments minimum de confort permettant de bénéficier de l'allocation logement, ne pourraient entrer dans les critères sociaux des communes susceptibles d'être éligibles.

Je rappelle toutefois que, sur ce point, la réglementation a été améliorée et simplifiée. Ainsi, monsieur Diligent, les cités minières, qui, jusqu'à présent, n'étaient pas retenues dans les critères de logement social, le sont maintenant. Vous allez me dire qu'il n'y a pas abondance de cités minières dans une ville textile, mais je tenais à évoquer ce cas précis.

Néanmoins - je réponds là à MM. Diligent et Vigouroux - je donnerai volontiers mon accord à un amendement prévoyant d'étendre l'étude en cours sur le critère du logement social à la catégorie de logements que vous avez évoquée. Pour caricaturer un peu, j'indique que je pense aux taudis qui ne donnent pas le droit à l'allocation logement ou aux courées - pour prendre une référence que nous connaissons mieux - ne donnant pas, pour des raisons de confort, droit à l'allocation logement. Je souhaite en effet qu'ils soient intégrés dans les critères de logements sociaux nécessaires pour l'éligibilité d'une commune.

Si cette étude sur le logement social, à propos de laquelle je me suis engagé devant l'Assemblée nationale, est terminée avant l'été, elle sera prise en compte dès 1991 pour les attributions. En tout état de cause, elle le sera en 1992. Mais j'insiste sur le fait que j'ai demandé à mes collaborateurs de tout faire pour que le système soit opérationnel dès 1991.

J'ajoute que je ne puis imaginer que la ville de Marseille, comme celles de Montfermeil ou de Vénissieux, restent à l'écart de la réforme que nous sommes en train d'examiner. Je suis prêt à étudier, en tout cas, la mise en œuvre d'un mécanisme qui serait inspiré de ce qu'avait été la proposition

du rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale afin que des éléments de contribution départementale puissent permettre la constitution d'un élément de fonds urbain à même de résoudre des cas particuliers qui n'entreraient pas dans les critères, quels qu'ils soient, que nous allons mettre en place. Notre construction sera en effet valable pour la majeure partie des cas, mais il est inévitable que des cas particuliers apparaissent.

Beaucoup d'orateurs - notamment M. Faure, au nom de la commission des affaires économiques - ont souligné les difficultés que connaissent les communes rurales.

M. François-Poncet s'est en particulier fait l'écho des conclusions des récents travaux du colloque de Bordeaux, qu'il présidait et dont chacun s'accorde à reconnaître la qualité et la contribution qu'il a apportée à la prise en compte des problèmes de nos communes rurales.

Je souhaite, sur ce point, rappeler tout d'abord la logique de cette réforme de la dotation globale de fonctionnement, qui est effectivement tournée avant tout autour des problèmes de nos villes sans bouleversement de la D.G.F. principale, ce qui ne veut pas dire, bien évidemment - je l'avais dit dans mon intervention liminaire - qu'il y ait indifférence à la situation des communes rurales ni impossibilité d'adaptation ultérieure de la D.G.F. sur ce point.

M. René Régnauld. Très bien !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. D'après les spécialistes - je dis bien les « spécialistes », parce qu'en matière de D.G.F. je partage l'avis de M. Fourcade : nous sommes entre membres d'un club, un club dont il est l'un des éminents représentants, et, s'il doit être enrichi de la totalité des parlementaires présents au cours de cette discussion à l'issue de celle-ci, il n'en demeure pas moins un club - les « spécialistes », donc, m'indiquent que l'évolution de la D.G.F. par habitant de 1988 à 1990 a traduit le souci de tenir compte de la situation des communes rurales, des communes de moins de 10 000 habitants. En particulier, les communes de moins de 2 000 habitants ont connu une progression sensiblement supérieure à celle de la D.G.F. des communes urbaines. (*Protestations sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. Gérard Larcher. Cela ne se remarque pas !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Comme je sens qu'il y a incompréhension, je reprends : j'ai parlé des « spécialistes », et je ferai donc part aux spécialistes de votre étonnement. (*Marques d'approbation sur les mêmes travées.*)

Néanmoins, par rapport à l'avis des spécialistes, la préoccupation exprimée par beaucoup d'entre vous est suffisamment sérieuse pour que tout soit mis en œuvre pour examiner le plus attentivement possible les propositions issues du colloque de Bordeaux.

J'observe d'ailleurs que plusieurs d'entre vous - M. Monory, notamment - ont reconnu que l'amendement adopté par l'Assemblée nationale et créant une solidarité financière entre certains départements et les départements les plus désertiques était un premier pas qui allait dans le bon sens, même si ce pas n'a pas été jugé suffisant.

Je reconnais, comme M. Bourdin, que ce dispositif ne répond pas à toutes les préoccupations qu'il a lui-même évoquées.

Aussi, monsieur François-Poncet, je prends l'engagement que les propositions que vous avez présentées feront l'objet de simulations et qu'elles seront examinées par le Gouvernement de façon à pouvoir être intégrées dans le rapport que celui-ci s'est engagé à remettre au Parlement à l'automne.

C'est dans ce cadre - je le dis à la fois à M. François-Poncet et à M. Delfau - que je veillerai à ce que les travaux préparatoires de ce rapport soient fidèles à l'esprit d'aménagement du territoire tel que vous l'avez exposé à cette tribune. En outre, comme je l'ai précisé à M. Bonrepaux à l'Assemblée nationale, un comité interministériel d'aménagement du territoire consacré aux problèmes relatifs à l'espace rural sera prochainement réuni.

Je souhaiterais, avant de terminer cet exposé, faire écho aux préoccupations qu'a présentées M. Othily à la tribune cet après-midi. Je reconnais comme lui que les départements d'outre-mer connaissent certaines spécificités au regard des mécanismes de répartition des dotations de l'Etat, notamment une fiscalité particulière n'intégrant pas l'essentiel des recettes fiscales dans le potentiel fiscal et la difficulté d'uti-

liser les critères métropolitains de définition du logement social car ils seraient inapplicables dans les départements d'outre-mer.

Le projet de loi prévoit, pour la dotation de solidarité urbaine, de reprendre le mécanisme retenu pour la dotation globale de fonctionnement, à savoir une quote-part de 12 millions de francs sur 400 millions en 1991, et de 30 millions de francs en 1993.

Pourquoi ce choix ? Nous avons souhaité agir vite, pour permettre une mise en œuvre de la réforme dès 1991, c'est-à-dire selon un calendrier identique à celui de la métropole.

Vous proposez, monsieur le sénateur, de faire application dans les départements d'outre-mer des règles générales de répartition de la dotation globale de fonctionnement. Vous vous appuyez pour cela sur des études réalisées dans les départements d'outre-mer, particulièrement à la Réunion.

Un tel bouleversement ne peut être réalisé sans simulation préalable, mais le Gouvernement est prêt à y procéder pour apprécier les effets de la réforme proposée. Un rapport spécifique sera donc remis au Parlement à l'automne. Dans l'immediat, il paraît sage de ne pas s'aventurer au hasard, dans l'intérêt même des communes des départements d'outre-mer, et de conserver le dispositif existant jusqu'à l'examen du rapport que je viens d'évoquer.

Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, en me faisant l'écho des préoccupations abordées dans les différentes interventions, j'ai tenté d'apporter des réponses à plusieurs inquiétudes, sans toutefois parvenir, sans doute, à satisfaire chacun d'entre vous.

Comment ne pas être frappé par le fait que vous avez été nombreux à reconnaître les objectifs du projet de loi comme étant fondés, même si vous avez été aussi nombreux à mettre en cause certaines de ses modalités ?

Comment ne pas être frappé par le fait que vous vous êtes trouvés nombreux à en vouloir plus en matière de réformes ? Que n'ai-je pas entendu ! Ainsi, ce projet de loi, qui tend à apporter un plus - limité, bien entendu, mais qui s'ajoute aux efforts faits par l'Etat et par les communes - aux communes urbaines en situation difficile devrait, pour certains, régler le problème de l'ensemble des communes rurales.

Tel n'est pas l'objet de ce projet de loi et nous n'en avons pas, à l'heure actuelle, la capacité.

Pour d'autres, ce projet de loi aurait dû régler l'ensemble des problèmes d'aménagement du territoire. Noble ambition, mais ce n'était pas celle du texte que je vous présente.

Pour d'autres, enfin, ce projet de loi aurait dû répondre à son objectif dans le contexte d'une réforme globale de la dotation globale de fonctionnement. Même si je partage les préoccupations qui ont été évoquées - par M. Régnauld, notamment - je dois dire que l'importance est évidente mais que le chantier est très vaste.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je ne conteste pas l'intérêt de chacune des réformes amples et fondamentales que vous avez évoquées. Mais elles dépassent, et de beaucoup, la simple ambition de ce texte, que je rappelle : apporter un plus aux communes qui ont moins de ressources et qui rencontrent des difficultés très grandes, en particulier compte tenu de l'importante concentration de logements sociaux ou de logements occupés par des familles ayant de faibles revenus.

Nous savons tous combien l'ambition verbale, en matière de réformes, n'aboutit, en général, qu'à différer le commencement de solutions concrètes. Au risque de ce travers, mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement a préféré la mise en œuvre de propositions efficaces, concrètes, applicables dès 1991, même si elles sont, je le reconnais, limitées.

Ces ressources supplémentaires sont-elles si négligeables ? M. Hamel, dans son intervention, m'a donné l'impression qu'il les considérait comme telles. Dès lors, mesdames, messieurs les sénateurs, je me permettrai de faire appel à celles et à ceux qui, parmi vous, gèrent, bien souvent depuis des années, des communes et des villes importantes et qui sont confrontés à des difficultés quotidiennes considérables.

Les quelques millions de francs qui, chaque année, pourront permettre d'accélérer, d'accentuer, de développer l'action menée par la commune - avec le concours de l'Etat, lorsqu'il existe une procédure de développement social des quartiers - qui pourront être mis en œuvre avec une liberté totale d'affectation en faveur de tel ou tel quartier en difficulté, seront

bien souvent le « plus » qui permettra à la vie de gagner sur le terrain de ces quartiers, à des jeunes de se sentir moins isolés, aux personnes ayant des difficultés d'être moins exclues.

Il suffit - je ne doute pas que plusieurs d'entre vous le font - de parcourir les quartiers en difficulté pour savoir que ceux à qui ce texte paraît hâtif - c'est M. Guyomard qui a utilisé cette expression à la tribune, cet après-midi - s'étonneraient, sur le terrain, qu'il n'existe pas encore, tant les besoins sont urgents et importants. A cet égard, les témoignages apportés à cette tribune par le maire de Caen et celui de Saint-Briec m'ont paru très éloquentes quant à l'utilité d'une mise en œuvre très rapide de ces dispositions.

Oui, mesdames, messieurs les sénateurs, ce projet de loi est un projet de solidarité et, s'il est perfectible, je ne crois pas qu'il mérite certains sarcasmes entendus cet après-midi à la tribune.

Mais de ce débat, mesdames, messieurs les sénateurs, je veux retenir que vous fûtes nombreux à manifester votre préoccupation de lutter contre les fractures de notre société dont témoignent les graves événements vécus dans certaines banlieues.

Si, à ce stade, je souhaite encore voir le plus grand nombre de sénateurs soutenir la démarche du Gouvernement, c'est parce que je sais que c'est sur le terrain, dans quartiers en difficulté que le résultat de nos travaux est attendu.

Quelles que soient nos divergences politiques, je reconnais, comme M. le sénateur Saunier, que la réalisation progressive d'une société urbaine est un véritable choix de société et que cette société ne se réduira jamais ni à un discours ni à un débat puisque c'est dans le concret des quartiers qu'il faut pouvoir en témoigner. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. René Monory. Je demande la parole pour répondre à M. le ministre d'Etat.

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

M. René Monory. Monsieur le ministre d'Etat, vous m'avez prêté une phrase que je n'ai pas prononcée, et je ne veux pas qu'il y ait de confusion.

Je n'ai jamais dit que ce texte était un premier pas pour les départements. J'ai posé un problème de fond et je regrette que vous ne m'avez pas répondu.

Malicieusement, je vous poserai une question supplémentaire. Vous adressant à M. Vigouroux, vous avez regretté que Marseille ne soit pas dans la liste, ajoutant que vous verriez au coup par coup pour y remédier. Cela vaut-il pour toutes les villes, socialistes ou gérées par l'opposition, ou seulement pour les villes socialistes ? (*Protestations sur les travées socialistes. - Rires sur les travées du R.P.R.*)

M. Paul Lorient. C'est mesquin !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. Je vous donne la parole, monsieur le ministre d'Etat.

Permettez-moi simplement de vous faire observer que, chaque fois que vous prenez la parole, vous ouvrez un droit à réponse.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je n'ai pas du tout l'intention de provoquer M. Monory, monsieur le président.

Effectivement, dans son intervention, il avait ouvert un champ beaucoup plus large que celui de l'actuel projet de loi. Mais je souscris tout à fait à ses propos, par exemple, sur l'importance du système éducatif pour sortir les jeunes des quartiers en difficulté de la situation où ils se trouvent. C'est un élément non négligeable de l'approche de la politique de la ville.

Cela étant, je n'ai pas souhaité prêter à M. Monory des paroles qui n'étaient pas les siennes. J'ai confondu et je le prie de bien vouloir m'en excuser.

Je ne crois pas qu'il y ait là matière à droit de réponse.

M. Emmanuel Hamel. Et sur Marseille, vous ne répondez pas ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. J'ai cité Marseille, Montfermeil et Vénissieux. Chacun s'y retrouve !

M. René Rignault. Très bien !

M. le président. Nous passons à la discussion des articles.

Article additionnel avant l'article 1^{er} A

M. le président. Par amendement n° 7, MM. Arthuis, Souplet, Edouard Le Jeune, de Catuelan, Herment, Lacour et Machet proposent d'insérer, avant l'article 1^{er} A, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Dans la deuxième phrase de l'article L. 234-1 du code des communes, les mots "d'une dotation de péréquation, d'une dotation de compensation", sont supprimés.

« II. - Les dix-sept premiers alinéas de l'article L. 234-2 dudit code sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :
« Chaque commune reçoit une dotation de base calculée à partir d'une attribution moyenne par habitant.

« La part des ressources affectée à la dotation de base est fixée à 100 p. 100 de la dotation globale de fonctionnement des communes après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers régis par les articles L. 234-13 et L. 234-14. »

« III. - Les articles L. 234-4 à L. 234-11 du code des communes sont supprimés.

« IV. - Le b de l'article L. 234-17 du code des communes est supprimé.

« V. - L'article L. 234-18 du code des communes est supprimé.

« VI. - L'article L. 234-19 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 234-19 - La dotation de base fait l'objet de versements mensuels. »

« VII. - L'article L. 234-19-1 du code des communes est supprimé. »

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, je demande la réserve de cet amendement jusqu'après l'examen des amendements n°s 85, 54 rectifié et 96.

M. le président. Avant de demander au Gouvernement s'il accepte cette réserve, auquel cas elle sera ordonnée sans que j'aie à consulter le Sénat, je tiens, afin que tout soit bien clair, à attirer l'attention des uns et des autres sur le fait que demander la réserve de cet amendement jusqu'après l'examen des amendements n°s 85, 54 rectifié et 96 revient tout simplement, si ceux-ci sont adoptés, à le rendre sans objet. Mais peut-être est-ce l'objectif poursuivi ! Reste à savoir si le Gouvernement en est d'accord.

Monsieur le ministre d'Etat, ainsi informé, quel est votre avis sur cette demande de réserve ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Si M. le rapporteur voulait bien me donner la raison de sa demande de réserve, cela m'aiderait peut-être à prendre position.

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. La raison en est simple, monsieur le ministre d'Etat : ces amendements tendent à provoquer une simulation d'une D.G.F. très simplifiée et cela va dans le sens souhaité par M. Arthuis.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Dans ces conditions, j'accepte la réserve.

M. le président. La réserve de l'amendement n° 7 jusqu'après l'examen des amendements n°s 85, 54 rectifié et 96 est de droit.

TITRE 1^{er} DE LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE ENTRE LES COMMUNES

Article 1^{er} A

M. le président. « Art. 1^{er} A. - I. - L'article L. 234-1 du code des communes est complété par les alinéas suivants :

« A compter du 1^{er} janvier 1992, le montant de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités

locales et à certains de leurs groupements évolue chaque année en fonction d'un indice égal à la somme du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages et des deux tiers du taux d'évolution du produit intérieur brut total en volume sous réserve que celui-ci soit positif.

« La dotation inscrite dans le projet de loi de finances est arrêtée en appliquant à la dotation de l'année en cours l'indice prévu à l'alinéa précédent et calculé à partir des estimations figurant dans la projection économique annexée au projet de loi de finances.

« Il est procédé, au plus tard le 31 juillet, à la régularisation du montant de la dotation afférente à l'exercice précédent, lorsque l'indice calculé sur la base du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages et du taux d'évolution du produit intérieur brut total en volume relatifs à cet exercice tels qu'ils sont constatés à cette date est supérieur à l'indice qui a été retenu pour le calcul de la dotation prévisionnelle.

« Le montant de la régularisation, auquel est ajouté le reliquat comptable éventuel du même exercice, est réparti entre les bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement selon les modalités appliquées pour la dotation initiale de l'année au cours de laquelle la régularisation est versée.

« Lorsque la dotation globale de fonctionnement présente, par rapport à celle de l'exercice précédent, un taux de progression inférieur à celui constaté, pendant la même période de référence, pour la valeur annuelle du traitement des fonctionnaires défini à l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et afférent à l'indice 100 majoré, ce dernier taux est appliqué lors de la régularisation visée ci-dessus.

« Le montant prévisionnel de la dotation globale de fonctionnement est arrêté, pour être inscrit dans le projet de loi de finances, après avis du comité des finances locales institué par l'article L. 234-20, qui est saisi des éléments d'évaluation fournis par le ministre chargé du budget. Il est tenu compte, pour le calcul de ce montant, de celui de la régularisation opérée au titre de l'année précédente. »

« II. - L'article 47 de la loi de finances pour 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989) est abrogé à compter du 1^{er} janvier 1992. »

Sur cet article, la parole est à M. de Catuelan.

M. Louis de Catuelan. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, dans un débat qui porte essentiellement sur les difficultés réelles rencontrées dans la gestion des zones fortement, voire trop fortement, urbanisées, je veux, l'espace d'un instant, faire entendre la voix d'un représentant des communes rurales.

J'y attache d'autant plus d'importance, monsieur le ministre d'Etat, que vous venez de dire que ces communes rurales avaient été favorisées depuis deux ans. Je vais vous démontrer que ce n'est pas tout à fait exact.

Il convient de rappeler, en effet, qu'à côté de ses caractéristiques bien connues de gigantisme et d'urbanisation tentaculaire cette vaste région qu'est l'Ile-de-France comprend encore, Dieu soit loué ! un certain nombre de secteurs suffisamment préservés de l'urbanisation galopante et des communes rurales, même si, ces derniers temps, celles-ci accueillent une population différente et à très faibles revenus. Ainsi, les 170 nouveaux habitants de ma commune bénéficient de P.A.P. pour leur habitation.

Dès lors, il faut bien admettre que la gestion de ce type de communes s'apparente de plus en plus à un tour de force : malgré de constants apports de population, nos ressources stagnent, voire baissent.

Ainsi, quelle ne fut pas ma douloureuse surprise de constater que, bien que bénéficiant d'une augmentation de population de plus de 30 p. 100, la D.G.F. de ma commune avait stagné, voire régressé car, pour moi, ce qui compte, c'est le chiffre final : en 1990, je recevais 567 francs par habitant ; en 1991, je ne reçois plus que 482 francs. Pour ma commune, cela se traduit par une perte de recettes de 70 000 francs, ce qui est tout de même très important, d'autant que les habitants nouveaux sont tributaires de taxes P.A.P. et sont exonérés de 50 p. 100 de la taxe locale d'équipement.

J'ai tenté de trouver des explications à ce curieux phénomène. A cet égard, je recommande à tous mes collègues ruraux la lecture du récent rapport du Gouvernement au Par-

lement sur la D.G.F. de 1989. On peut y voir à quel point le système mis en place en 1985 est défavorable à nos communes.

A cette lecture, il apparaît que la dotation de base, qui représente 40 p. 100 du total de la D.G.F., est favorable aux communes importantes du fait de l'application de coefficients de hiérarchisation allant de 1 à 2,5.

La dotation de péréquation est également favorable aux communes importantes dans la mesure où le potentiel fiscal moyen des strates démographiques les plus élevées est bien plus important que le potentiel fiscal moyen des strates correspondant aux petites communes et où l'effort fiscal est généralement plus élevé dans les grandes communes.

La dotation de compensation favorise l'ensemble des moyennes et grandes communes dans la mesure où le critère « logements sociaux » entre en ligne de compte pour les trois cinquièmes de cette dotation, alors que, dans nos communes, les P.A.P. n'entrent pas en ligne de compte.

Le mécanisme de la garantie de progression minimale favorise de manière très nette certaines villes importantes.

Au total, en 1989, la D.G.F. par habitant s'établissait à 757 francs pour les petites communes - 482 francs pour la mienne, je le rappelle - et à 1 547 francs pour les villes de plus de 200 000 habitants.

La réforme de la D.G.F., instituée en 1985 et qui entre, cette année, dans son ultime phase d'application, favorise de manière outrancière les villes au détriment des zones rurales. A cet égard, le congrès de Bordeaux nous a appris beaucoup de choses.

Le texte que nous examinons aujourd'hui n'apporte, hélas ! aucune solution à cette situation, qui s'apparente à un scandale que je dénonce publiquement.

Le Sénat se doit de réagir.

Le Gouvernement, de son côté, a le devoir de prendre en compte les difficultés de nos communes : leur désertification coûte cher. Nous le voyons bien, aujourd'hui : les concentrations urbaines, la désespérance des jeunes créent une situation explosive. Pour éviter une aggravation de ce phénomène, il faut absolument donner plus de moyens aux communes petites et moyennes et leur permettre de se développer de manière harmonieuse.

La solidarité ne doit pas se cantonner aux villes ! C'est tout le mécanisme de la D.G.F. qui doit être impérativement revu, et ce dans les meilleurs délais.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur de Catuelan.

M. Louis de Catuelan. J'ajoute simplement que l'appréciation de l'endettement des communes rurales est faussée. Je m'explique : un faible endettement ne reflète pas la situation exacte, car une partie importante de l'endettement découle des participations dans différents Sivom ; il est pris en compte au titre du fonctionnement et non de l'investissement, alors que ces dettes sont en général de deux à trois fois supérieures à l'investissement propre. Il y a là matière à réflexion. *(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. Bellanger.

M. Jacques Bellanger. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1990, le Parlement avait décidé d'abandonner l'indexation de la D.G.F. sur la T.V.A. Ainsi, par l'article 47 de la loi de finances pour 1990, la D.G.F. a été indexée sur l'indice des prix en 1990, sur l'indice des prix et 50 p. 100 du taux de croissance du P.I.B. en volume en 1991, et sur l'indice des prix et deux tiers du taux de croissance du P.I.B. en volume, pour les années suivantes.

Ce point fut, tout particulièrement dans notre assemblée, l'objet de très longues discussions.

L'article 1^{er} A tend seulement à une codification : l'intégration de cet article 47 de la loi de finances pour 1990 dans le code des communes.

Pourquoi, dès lors, en profiter pour relancer le débat, qui a déjà été tranché, sur l'indexation et, qui plus est, dans un texte dont ce n'est visiblement pas l'objet ?

C'est pourquoi nous ne pourrions être favorables aux diverses propositions allant dans ce sens et cela rejoint tout à fait les préoccupations que j'ai exprimées, au nom de mon

groupe, dans la discussion générale, à savoir qu'un certain nombre de propositions ne se trouvaient pas à leur place dans le texte.

Quant à la régularisation, par cet article 1^{er} A, il nous est proposé de la répartir entre les bénéficiaires selon les modalités appliquées pour la dotation initiale de l'année au cours de laquelle la régularisation est versée. Cela exclut l'attribution de garantie de l'assiette de calcul des régularisations. Bien entendu, nous y sommes favorables, puisque cela accentue la péréquation qui est l'un des objectifs principaux de la D.G.F. et, bien évidemment, à l'inverse, toutes les propositions qui tendraient à rétablir le texte de l'article 47 pour la régularisation ne pourront, en aucun cas, recueillir notre approbation.

M. le président. Sur l'article 1^{er} A, je suis saisi de cinq amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 20, présenté par M. Rufin, au nom de la commission des lois, tend à supprimer cet article.

Le deuxième, n° 88, déposé par M. Vizet, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Renar, Viron, Souffrin, Leyzour, Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté, est ainsi rédigé :

« A. - Supprimer le paragraphe I de l'article 1^{er} A.

« B. - En conséquence, après le paragraphe I de cet article, insérer un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« Les dépenses entraînées par la suppression du paragraphe I sont compensées à due concurrence par une diminution de l'écurement des bases applicables au sens de l'article 1472 A bis du code général des impôts. »

Le troisième et le quatrième sont tous deux présentés par M. Paul Girod, au nom de la commission des finances.

L'amendement n° 61 est ainsi conçu :

« A. - Dans le premier alinéa du texte proposé par le paragraphe I de l'article 1^{er} A pour compléter l'article L. 234-1 du code des communes, remplacer les mots : " à la somme du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages et des deux tiers du taux d'évolution du produit intérieur brut total en volume " par les mots : " au taux d'évolution du produit intérieur brut en valeur ".

« B. - En conséquence, après le paragraphe I de ce même article, insérer un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« I bis. - La perte de ressources résultant, pour l'Etat, de l'augmentation des prélèvements sur recettes entraînée par les dispositions du I ci-dessus est compensée par le relèvement à due concurrence des taux prévus à l'article 575-A du code général des impôts. »

L'amendement n° 62 a pour objet de rédiger ainsi le quatrième alinéa du texte proposé par le paragraphe I de l'article 1^{er} A pour compléter l'article L. 234-1 du code des communes :

« Le montant de la régularisation, auquel est ajouté le reliquat comptable éventuel du même exercice, est réparti entre les bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement au prorata des sommes reçues au cours de l'exercice correspondant. Une fraction de la régularisation peut, par anticipation, être notifiée au début de l'exercice au cours duquel elle intervient. »

Le cinquième amendement, n° 9, déposé par M. Raymond Bouvier et les membres du groupe de l'union centriste, tend, dans le quatrième alinéa du texte proposé par le paragraphe I de l'article 1^{er} A pour compléter l'article L. 234-1 du code des communes, après les mots : « est réparti entre », à rédiger ainsi la fin de l'alinéa : « tous les bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement au prorata des sommes reçues au cours de l'exercice correspondant. Une fraction de la régularisation peut par anticipation être notifiée au début de l'exercice au cours duquel elle intervient. »

La parole est à M. Rufin, rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 20.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. La commission des lois propose la suppression pure et simple de l'article 1^{er} A. En effet, depuis la modification du mode d'indexation de la D.G.F. intervenue à la fin de l'année 1989, les règles d'évolution de la D.G.F. figurent non pas dans le code des com-

munes mais dans la loi de finances pour 1990. Or l'article 1^{er} A réintègre ces dispositions dans le code des communes.

On ne peut que rappeler que le Sénat était absolument opposé au changement du mode d'indexation. L'insertion de cet article additionnel en tête du projet de loi ressemble un peu à une provocation pour nous, sénateurs.

Par ailleurs, cet article opère deux modifications inacceptables.

Première modification, le montant de la régularisation est réparti non plus au prorata des sommes reçues au cours de l'exercice correspondant, mais selon les modalités appliquées pour la dotation initiale de l'année au cours de laquelle la régularisation est versée. Nous arrivons donc au résultat suivant : atténuation des effets de la garantie pour toutes les communes qui en bénéficient et ce, même pour les petites communes rurales.

Seconde modification, la mention de la possibilité de notification d'un acompte sur la régularisation en début d'année est supprimée.

Telles sont les raisons pour lesquelles la commission des lois demande la suppression de cet article.

M. le président. La parole est à M. Vizet, pour défendre l'amendement n° 88.

M. Robert Vizet. Nous entrons dans le vif du sujet. Le problème des ressources communales est effectivement au centre du débat ; c'est même, selon moi, le point crucial.

Vous avez donc, je le répète, monsieur le ministre d'Etat, lors de la loi de finances pour 1990, désindexé la D.G.F. de la T.V.A.

Je ne reprendrai pas le débat qui s'est instauré à l'époque, mais le résultat est là : le racket autoritaire de 6 milliards de francs.

Nous souhaitons donc revenir à la législation en vigueur avant 1990 et ce doit être sans doute là une mesure transitoire.

Le Gouvernement a utilisé, à l'époque, un argument fallacieux : la baisse des rentrées de T.V.A. du fait de l'harmonisation européenne.

Mais c'est oublier que nous raisonnions alors à législation constante, donc à taux constant. C'est également oublier que la dotation globale de fonctionnement n'est pas un cadeau de l'Etat aux collectivités locales. A l'origine, elle est venue se substituer à une recette des collectivités locales liée à l'activité économique : la taxe locale jusqu'en 1968.

M. Emmanuel Hamel. Excellent rappel !

M. Robert Vizet. Même si l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement prévue pour 1991 nous paraît satisfaisante, je tiens à rappeler que la perte de recette supportée l'an dernier n'a toujours pas fait l'objet d'une correction malgré l'opposition constante de l'association des maires de France.

Cependant, cette rectification ne représenterait que 1 p. 100 par rapport à 1990 à législation inchangée, c'est-à-dire avec l'indexation de la T.V.A.

Il me paraît utopique, monsieur le ministre d'Etat, de prétendre vouloir résoudre les inégalités sociales en ayant supprimé, voilà presque deux ans, 6 milliards de francs aux collectivités territoriales. Je vous le répète, vous en appelez à l'époque à la solidarité des communes pour faire face à la baisse des rentrées de T.V.A. Mais vous ne participez pas aujourd'hui à cette solidarité.

Les moyens attribués aux collectivités locales sont très loin de leur permettre de répondre aux immenses besoins de la population. Les maires n'ont cessé de dénoncer les transferts de compétences et de responsabilités sans les transferts de ressources correspondants. La commune est aujourd'hui l'enjeu de luttes économiques, politiques et sociales. Son existence même est devenue un enjeu. Pourtant, les institutions locales françaises sont considérées comme une entrave aux projets du grand capital et à l'intégration européenne de 1992.

Loin donc de freiner cet accroissement des transferts de compétences sans transfert de moyens, vous les augmentez en alourdissant toujours plus les charges des collectivités. Vous remettez en cause leur autonomie avec, par exemple, le projet de loi sur l'administration territoriale de la France.

Il ne me semble pas que le retour à la disposition antérieure soit la solution idéale. Il faudrait donc revenir sur ce mécanisme de manière transitoire en attendant de trouver un meilleur système.

Monsieur le ministre d'Etat, avant de présenter un projet de loi, il convient de disposer au préalable de toutes les simulations sur les conséquences de ses dispositions, voire d'en discuter lors du débat sur les orientations budgétaires antérieures au projet de loi de finances lors de la session de printemps, comme nous le réclamons.

J'insiste. Si à l'époque où le Gouvernement avait justement avancé l'argument des communes en difficulté financière - l'enjeu était alors de 5 à 6 milliards de francs - il avait également abordé les problèmes dont nous discutons aujourd'hui, peut-être les choses se seraient-elles passées autrement. En tout cas, j'imagine que la grande majorité des élus et des parlementaires auraient compris et, peut-être, les difficultés que nous rencontrons aujourd'hui seraient-elles moindres.

Monsieur le ministre d'Etat, je l'ai dit tout à l'heure dans la discussion générale, c'est une affaire compliquée. C'est un vrai problème, mais il faut que nous arrivions à une véritable réforme de la fiscalité locale, dans son ensemble. C'est un problème important que l'on évoque à chaque débat budgétaire et ce depuis déjà bien longtemps. On ne peut pas faire l'impasse de cette réforme sans, du même coup, mettre en cause l'autonomie des communes mais aussi sans ignorer ces besoins de justice sociale et de justice fiscale qu'expriment, bien sûr, les élus mais aussi l'ensemble des populations.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour donner l'avis de la commission sur les amendements nos 20 et 88 et pour défendre les amendements nos 61 et 62.

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, si la commission des finances a pris l'initiative de déposer deux amendements sur l'article 1^{er} A par voie de conséquence elle n'est pas favorable aux amendements nos 20 et 88.

S'agissant de l'amendement n° 61, nous partageons quelque peu le sentiment exprimé par M. Vizet.

En rouvrant dans le texte en discussion aujourd'hui l'affaire de l'indexation générale de la D.G.F., l'Assemblée nationale a, à mon avis, pris une initiative qui n'ira peut-être pas exactement dans le sens qu'elle a souhaité.

Il est vrai qu'en 1989 a eu lieu ce qu'on pourrait appeler un *hold up* sur la dotation globale de fonctionnement - à l'initiative du Gouvernement - qui a rompu l'accord intervenu en 1979 entre le Parlement et le Gouvernement de l'époque visant à affecter aux collectivités territoriales une part de ce grand impôt évolutif sur la consommation qu'est la T.V.A. C'était le moyen pour les collectivités d'être alimentées en fonds à une cadence qui correspond à l'évolution générale de l'économie du pays.

Mais le Gouvernement, en 1989, donc, a cassé cette indexation pour y substituer, pour la première année exclusivement, la hausse des prix - coût : 6 milliards de francs ; tout le monde en convient - et ensuite une indexation « bâtarde » calculée à la fois sur l'évolution des prix telle qu'il la conçoit dans sa loi de finances initiale et sur l'évolution d'une fraction - j'insiste - du produit intérieur brut en volume. Il y a lieu de s'interroger sur la manière dont le Gouvernement envisage ce soutien qu'il donne ou, plus exactement, qu'il gère au bénéfice des collectivités territoriales.

En effet, monsieur le ministre d'Etat, il ne s'agit pas là, contrairement à ce que vous avez affirmé tout à l'heure, d'une ressource de l'Etat attribuée aux collectivités territoriales, mais d'une ressource des collectivités territoriales que l'Etat perçoit et gère pour le compte des collectivités. Ce n'est pas du tout la même chose !

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

M. Paul Girod, rapporteur. Vous l'avez dit !

Le problème est que nous ne nous reconnaissons pas dans un système qui nous empêche de participer à l'évolution économique du pays.

C'est pourquoi la commission des finances propose d'indexer la dotation globale de fonctionnement à partir de 1992 sur le produit intérieur brut en valeur, regroupant à la fois la totalité de l'évolution du produit intérieur brut en volume et l'évolution des prix.

M. Vizet nous propose de revenir à l'indexation sur les recettes de T.V.A. et j'en viens à l'avis de la commission des finances sur l'amendement n° 88.

Mme Hélène Luc. Vous allez être d'accord avec nous !

M. Paul Girod, rapporteur. J'aurais été d'accord, madame, si l'amendement n° 88 ne présentait pas l'inconvénient qui a pu être reproché au système de la T.V.A., à savoir de faire participer les collectivités territoriales à une part du déficit extérieur de l'Etat, car il est vrai que la perception sur la T.V.A. fait percevoir aussi sur le déficit global.

C'est la raison pour laquelle, l'accrochage au produit intérieur brut en valeur nous semblant préférable, nous sommes défavorables à l'amendement de rétablissement de la T.V.A.

Par ailleurs - c'est un inconvénient supplémentaire - cet amendement n° 88 forcerait à un calcul rétroactif sur les deux dernières années, auquel je ne voudrais pas acculer le Gouvernement, car il devrait trouver 12 milliards de francs qu'il ne parvient déjà pas à trouver actuellement pour financer le R.M.I. ! Ce serait peut-être un peu trop lui demander...

Puisque nous proposons une nouvelle rédaction de l'article L.234-1 du code des communes, nous ne pouvons pas non plus - M. Rufin me le pardonnera - être favorables à l'amendement n° 20 de la commission des lois, qui tend à supprimer l'article 1^{er} A.

Par l'amendement n° 62, nous refusons cette disposition bizarre selon laquelle le droit qui se crée au cours d'une année, au bénéfice des communes, pour la D.G.F. de l'année, soit « piétiné » l'année suivante par un nouveau système de répartition de la D.G.F. créé entre-temps.

En effet, ou les communes et les collectivités territoriales en général participent à l'évolution économique du pays dans les conditions de l'année où se crée leur droit, et on doit le leur reconnaître même si on verse l'année suivante, ou l'on admet - c'est là, monsieur le ministre d'Etat, où il y a novation juridique - la thèse selon laquelle la D.G.F. est une propriété de l'Etat, qu'il distribue comme il l'entend et, dans ce cas, nous serions d'accord avec cette nouveauté qui consiste à distribuer la régularisation suivant les critères de l'année au cours de laquelle on la paie.

La commission des finances étant fidèle à la doctrine de base de la dotation globale de fonctionnement, elle n'admet pas que l'on puisse modifier des droits après qu'ils ont été créés ; c'est le motif de l'amendement n° 62.

M. le président. La parole est à M. Machet, pour défendre l'amendement n° 9.

M. Jacques Machet. Monsieur le président, cet amendement étant satisfait par l'amendement n° 61 présenté par la commission des finances, je le retire au profit de ce dernier.

M. le président. L'amendement n° 9 est retiré.

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Pour le bon ordre de notre discussion, je demande, monsieur le président, que l'amendement n° 61 soit mis aux voix par priorité.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 20, 88, 61 et 62, ainsi que sur la demande de priorité, présentée par M. le rapporteur, concernant l'amendement n° 61 ?

Je vous rappelle, monsieur le ministre d'Etat, que, dans la mesure où vous émettez un avis favorable sur cette demande de priorité, celle-ci sera de droit ; sinon, je consulterai le Sénat.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je répondrai favorablement à la demande de priorité formulée par M. le rapporteur concernant l'amendement n° 61, car cela permettra que nos débats se déroulent dans le bon sens. En outre, cela me donne l'occasion de lui dire oui sur un point, puisque mon intention est de demander le rejet des quatre amendements nos 20, 88, 61 et 62 !

L'amendement n° 20 supprime un article auquel je tiens, monsieur le rapporteur ; vous ne m'en voudrez pas !

Les amendements nos 88 et 61 concernent l'indexation. C'est un débat - je le sais parfaitement - que vous aurez à cœur de développer, lors de l'examen de la loi de finances, avec votre ancien collègue M. Charasse. Il vous dira mieux

que je ne saurais le faire qu'il ne vous suivra pas dans ce souci d'indexation. Même s'il s'agit de modalités différentes, en réalité l'esprit est celui-là.

Concernant l'amendement n° 62, nous sommes en désaccord, monsieur le rapporteur, sur la mise en œuvre de l'une des modalités contenues dans le projet de loi, à savoir celle qui vise la répartition de la régularisation de la D.G.F. Je suis donc défavorable à cet amendement.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. Monsieur le président, à partir du moment où l'on rétablit le mode d'indexation souhaité et voté par le Sénat, et où les deux modifications qui paraissaient inacceptables disparaissent, la commission des lois ne peut que se rallier aux deux amendements n°s 61 et 62.

Par conséquent, elle retire l'amendement n° 20.

M. le président. L'amendement n° 20 est retiré.

Sur l'amendement n° 61, le Gouvernement étant d'accord, la priorité est ordonnée.

Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'amendement n° 61, repoussé par le Gouvernement.

M. Jacques Bellanger. Le groupe socialiste vote contre. (L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 88 n'a plus d'objet.

Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'amendement n° 62, repoussé par le Gouvernement.

M. Jacques Bellanger. Le groupe socialiste vote contre. (L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 1^{er} A, modifié.

M. Jacques Bellanger. Le groupe socialiste vote contre. (L'article 1^{er} A est adopté.)

Article 1^{er} B

M. le président. « Art. 1^{er} B. - L'avant-dernier alinéa de l'article L. 234-4 du code des communes est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Pour l'application du présent alinéa, par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 234-19-3, la population prise en considération est la population totale de la commune, non majorée d'un habitant par résidence secondaire. »

Sur cet article, je suis saisi de quatre amendements identiques.

Le premier, n° 63, est déposé par M. Paul Girod, au nom de la commission des finances.

Le deuxième, n° 21, est présenté par M. Rufin, au nom de la commission des lois.

Le troisième, n° 50, est déposé par M. Jean Faure, au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

Le quatrième, n° 93, est présenté par MM. Haenel, Huchon et du Luart.

Tous quatre tendent à supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 63.

M. Paul Girod, rapporteur. Au cours de mon intervention liminaire, j'avais exprimé le sentiment, au nom de la commission des finances, que ce projet n'était pas l'occasion de récrire de manière exécutoire tout ou partie des textes concernant la D.G.F. et surtout pas cette caractéristique du nombre d'habitants pris en compte pour son calcul.

En effet, nous ne savons pas quelle influence cela peut avoir sur les dispositions de la loi en discussion, puisque le Gouvernement s'est révélé incapable de fournir les simulations sur cet article 1^{er} B. Par ailleurs, contrairement à ce que l'on a dit ici et là, la présence de résidences secondaires dans une commune crée un certain nombre de sujétions qui l'obligent à consentir des investissements et à prévoir des fonds.

C'est la raison pour laquelle, depuis toujours, cette notion a été prise en compte, aussi bien pour les communes touristiques que pour les « communes de week-end », et nous ne voyons pas pourquoi nous reviendrions en arrière. (Très bien ! sur les travées du R.P.R.)

M. le président. La parole est à M. Rufin, rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 21.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. Pour des raisons identiques à celles que vient d'évoquer M. le rapporteur, la commission des lois émet un avis défavorable sur cet article, dont elle demande la suppression. Je rappellerai simplement qu'il concerne les communes touristiques et s'applique à la seconde fraction de la dotation de péréquation.

Cette dotation comprend, en effet, deux fractions. Dans la seconde, il est tenu compte de la « population D.G.F. » de la commune, c'est-à-dire la population totale majorée d'un habitant par résidence secondaire. Cet article vise à ne tenir compte que de la population totale ; il en résulterait une chute de la dotation de péréquation des communes touristiques.

En outre, il s'agit d'une modification ponctuelle de la D.G.F., dont les conséquences n'ont pu être appréciées par des simulations.

C'est pourquoi la commission des lois demande la suppression de cet article.

M. le président. La parole est à M. Jean Faure, rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 50.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan. Pour des raisons semblables à celles qui ont été exposées par mes deux collègues, la commission des affaires économiques vous propose la suppression de cet article. En effet, comme vient de le dire M. Rufin, cette mesure est défavorable non seulement aux communes touristiques, mais également aux communes rurales en voie de dévitalisation que, bien souvent, les présidents secondaires contribuent à maintenir en vie et à soutenir économiquement.

Leur présence, si elle n'est pas permanente, est de plus en plus étalée sur une grande partie de l'année et peut justifier, pour la commune, des équipements et des services plus nombreux que si la population était limitée aux résidents permanents.

C'est pourquoi notre commission a considéré que la remise en cause du système actuel désavantageait les communes rurales. Elle a relevé que de nombreux investissements communaux étaient effectués pour les occupants des résidences secondaires et vous propose donc la suppression de l'article 1^{er} B.

M. le président. L'amendement n° 93 est-il soutenu ?

Je constate qu'il ne l'est pas.

Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 63, 21 et 50 ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, l'avis du Gouvernement est défavorable sur les amendements n°s 63, 21 et 50, déposés par MM. les rapporteurs Girod, Rufin et Faure.

En effet, durant les débats à l'Assemblée nationale, le Gouvernement, qui ne souhaite pas une remise en cause du dispositif complet de la dotation globale de fonctionnement - à cet égard, monsieur le rapporteur, nous avions la même préoccupation - a cependant accepté de procéder à quelques ajustements sur des points incontestables, afin d'améliorer l'efficacité du dispositif mis en place par la loi du 29 novembre 1985.

Par souci de simplification, il avait été décidé, cette année-là, de retenir une définition homogène de la population pour l'ensemble des mécanismes d'attribution de la D.G.F., à savoir la population municipale majorée d'un habitant par résidence secondaire.

Cette mesure générale n'est pas justifiée dans le cas de la fraction de la D.G.F. répartie sur la base du critère du revenu imposable, car la prise en compte des résidences secondaires - c'est-à-dire l'habitant supplémentaire par résidence secondaire - appauvrit de manière fictive, et dans des proportions considérables à nos yeux, les communes touristiques, ce qui majore artificiellement leur dotation.

Les communes bénéficient, par ailleurs - cela rejoint l'argument que vous avez développé, monsieur le rapporteur - d'une dotation spécifique qui est destinée à équilibrer les charges particulières liées à leurs activités touristiques et à leur fréquentation journalière par des touristes.

Voilà pourquoi le Gouvernement est défavorable à ces trois amendements.

M. le président. Je vais mettre aux voix les amendements identiques nos 63, 21 et 50.

M. Jacques Bellanger. Je demande la parole contre les amendements.

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

M. Jacques Bellanger. Vous venez de rappeler, monsieur le ministre d'Etat, la dotation spéciale dont bénéficient les villes touristiques. Je ne comprends donc pas pourquoi les rapporteurs, pour une fois d'accord - je réserverai un sort particulier à M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, qui présente un autre argument - proposent de supprimer cette exclusion des résidences secondaires.

Nous voterons contre ces amendements, car nous constatons que les charges des communes touristiques peuvent être amplement compensées par la dotation dont elles bénéficient.

En revanche, M. Faure propose une argumentation différente en disant qu'il s'agit de communes rurales. Ce n'est pas, à mon avis, une véritable argumentation. Car, si ces communes rurales comptent un nombre important de résidences secondaires - c'est significatif - elles rejoignent le cas des communes touristiques pour lesquelles ce nombre est très faible. Les sommes en cause ne seront donc pas significatives.

Voilà pourquoi nous nous opposerons à la suppression de cet article. Je crois d'ailleurs savoir que le comité des finances locales s'était posé le problème, mais qu'il n'avait pas tranché définitivement.

M. Christian Bonnet. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Christian Bonnet. Monsieur le ministre d'Etat, vous êtes parfaitement conscient que le commerce extérieur et l'emploi sont le talon d'Achille de notre économie. Vous savez aussi que, dans ces deux domaines, les communes touristiques ont une action très positive.

J'observe, au demeurant, que vous n'êtes pas insensible à cette situation. Vous vous souvenez d'un amendement quelque peu provocateur qui avait été présenté par un élu que nous connaissons tous. Ce n'est pas M. Dosière, rapporteur de l'Assemblée nationale, que j'aperçois dans les tribunes et que je suis heureux de saluer qui me contredirait.

Monsieur le ministre d'Etat, dans la deuxième séance du jeudi 21 mars 1991, s'agissant des communes touristiques, vous avez déclaré : « On nous a proposé depuis le début de ce débat, d'abord, de retirer un habitant par résidence secondaire, puis d'en ajouter un. Je me demande donc si, finalement, la loi de 1985 n'a pas retenu le système le plus juste. »

Telle est précisément ma conviction, monsieur le ministre d'Etat.

M. Emmanuel Hamel. Nous la partageons.

M. Christian Bonnet. Je vous remercie, mon cher collègue, de la partager. Cela ne me surprend pas.

Il est indéniable que les communes touristiques sont confrontées à des problèmes de « surdimensionnement » des équipements qui ne sauraient laisser l'ancien ministre de l'équipement indifférent.

J'ai horreur de plaider mes propres affaires. Dans un syndicat de deux communes, qui comptent 5 000 habitants, nous avons 50 millions de francs de charges du fait des problèmes d'assainissement. Vous n'êtes pas indifférent, monsieur le ministre d'Etat, pas plus que le ministre délégué chargé de l'environnement, à ces difficultés.

Dans ces conditions, je vous demande instamment de bien vouloir, dominant une opinion par trop répandue, qui assimile le qualificatif « touristique » à l'adjectif « riche », reconsidérer votre position. Je suis certain que vous accepterez de le faire « tous comptes faits ». M. le ministre de l'économie

et des finances sans parler de M. le ministre délégué chargé du tourisme vous y aideront le cas échéant. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre d'Etat, dans les propos que vous avez tenus tout à l'heure, j'ai relevé que les communes touristiques percevaient une dotation touristique. Mais celle-ci n'est absolument pas fonction des résidences secondaires : elle est fonction du nombre de lits touristiques. Autrement dit, il n'y a aucun lien entre la dotation touristique et le sujet qui nous occupe présentement.

Par ailleurs, j'abonde dans le sens de la déclaration qu'a faite notre collègue M. Christian Bonnet, précisant simplement non seulement que les résidences secondaires sont une charge, mais qu'on les retient notamment dans le calcul du potentiel fiscal, alors qu'on ne retient pas la résidence secondaire pour un habitant.

Si l'on ne retient pas la résidence secondaire pour un habitant, il ne faut pas retenir l'assiette qui sert de base au calcul du potentiel fiscal.

C'est pourquoi la meilleure solution consiste, comme vous l'avez proposé à l'Assemblée nationale, monsieur le ministre d'Etat, à ne rien toucher.

M. Jean-Pierre Fourcade. Je demande la parole.

M. le président. Excusez-moi, monsieur Fourcade, mais M. le ministre d'Etat m'a aussi demandé la parole. Or il a la priorité.

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Dans la mesure où les déclarations de M. Fourcade servent toujours à instruire ma réponse, je le laisse volontiers s'exprimer en premier.

M. le président. La parole est donc à M. Fourcade.

M. Jean-Pierre Fourcade. Monsieur le ministre d'Etat, je suis sensible à votre courtoisie et je vous en remercie.

J'appuie les amendements des trois commissions, en dépit de la question qui s'était posée au comité des finances locales. En effet, l'inconvénient du texte qui nous est soumis est de faire entrer dans la catégorie des communes contributrices au mécanisme de la D.S.U. des communes touristiques qui, du fait du seuil de 10 000 habitants, sont au-delà du seuil si l'on compte un habitant par résidence secondaire et en-deçà du seuil quand on ne les compte pas.

Par conséquent, le comité des finances locales, qui a toujours examiné les dossiers avec une grande objectivité a considéré que le fait de conserver le mécanisme de la loi de 1985 faisait entrer, dans le dispositif, des communes qui, sans cela, n'y entreraient pas.

Tout compte fait, les avantages du décompte d'un habitant par résidence secondaire sont tels, pour l'ensemble des communes intéressées, notamment pour les communes touristiques, qu'il nous a paru plus sage d'en rester au dispositif actuel. C'est pourquoi je soutiens, avec mon ami M. Christian Bonnet, les amendements des trois commissions.

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je vous remercie de votre compréhension, monsieur le président, qui m'a permis d'écouter M. Fourcade.

Je ne voudrais pas que ce débat apparaisse que certains soutiennent les communes touristiques alors que le ministre les massacre, ce qui serait contraire à la vérité et ce qui, au surplus, ne serait pas conforme à l'esprit du maire de Dunkerque, dont chacun reconnaît éminemment les qualités touristiques !

Je me sens concerné très directement par ce débat. Nous ne remettons pas en cause le décompte de l'habitant supplémentaire par résidence secondaire sur l'ensemble du processus de la D.G.F. Nous ne le remettons en cause que sur une partie de ce calcul, à savoir celle qui est liée au revenu, parce que ce même habitant, en matière de revenu imposable, est déjà pris en considération dans une autre commune.

Le texte qui nous est proposé tend vers plus de rigueur d'appréciation et il ne me paraît pas, sur cette base-là, particulièrement choquant.

Par ailleurs, je maintiens que même si, effectivement, le critère d'attribution d'un milliard de francs de dotation spécifique aux communes touristiques et thermales n'est pas fondé sur l'habitant par résidence secondaire, il est tout de même acquis par des communes touristiques pour faire face à des problèmes d'équipement dus à un surcroît de population pendant les mois de séjour, qui ne sont pas nécessairement les mois d'été.

Par conséquent, je ne crois pas que l'amendement qui a été proposé par l'Assemblée nationale, retenu par le Gouvernement et adopté, aille tellement à l'encontre des communes touristiques.

Il m'apparaît plutôt comme un amendement de justice, dont le comité des finances locales s'était déjà fait l'écho, peut-être pas tout à fait sous cette forme, mais il avait soulevé le problème.

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Je suis navré de dire à M. le ministre d'Etat qu'il n'a pas tout à fait compris le problème. D'une part, je m'adresserai à ceux de mes collègues qui ont eu la patience et le courage de lire le rapport que j'ai eu l'honneur de déposer...

M. Emmanuel Hamel. C'était un plaisir !

M. Paul Girod, rapporteur. ... et qui décrit dans son introduction ce qu'est la D.G.F. Ont-ils compté le nombre de dispositions qui vont dans un sens, reviennent en arrière pour une catégorie de communes, repartent en avant pour une autre catégorie de communes, etc. ? J'en ai dénombré 282.

M. René Régnauld. Il y en a moins depuis 1985 !

M. Paul Girod, rapporteur. On va en ajouter quelques-unes. Ce n'est pourtant pas la peine de compliquer ce qui est déjà - veuillez m'excuser du terme - incompréhensible pour 99,9 p. 100 de nos concitoyens, y compris les fonctionnaires qui ont à appliquer la D.G.F. telle qu'elle est.

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

M. Paul Girod, rapporteur. On la complique encore une fois puisque, sur un point précis, on prend un autre système de calcul.

M. René Régnauld. A qui la faute ?...

M. Paul Girod, rapporteur. Ensuite, vous n'avez pas répondu, monsieur le ministre d'Etat, sur le problème des petites communes de week-end qui ont cinq, six, huit ou dix résidences secondaires. Vous nous dites que l'on décompte deux fois les habitants. Permettez-moi de vous dire que la D.G.F. est une attribution non pas aux habitants, mais à des communes en fonction d'un certain nombre de caractéristiques qui leur sont propres.

A mon avis, vous avez faux, excusez-moi de vous le dire, sur les communes touristiques, mais aussi sur les petites communes qui ont des résidences secondaires sur leur territoire, ...

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Pas deux fois !

M. Paul Girod, rapporteur. ... problème que connaissent bien tout le bassin parisien et l'environnement de bon nombre de grandes villes.

Personnellement, je ne crois pas que vous puissiez vous obstiner sur la suppression d'une caractéristique qui dépanait à peu près convenablement un certain nombre de communes à caractéristiques spéciales.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. On ne dénombre que 1 100 communes touristiques.

M. Christian Bonnet. 1 200.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. Croyez-vous que seules ces communes reçoivent des résidents secondaires ? Elles sont beaucoup plus nombreuses à en recevoir.

M. Christian Bonnet. 30 000.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. Il ne faut pas obligatoirement faire une assimilation entre résidences secondaires et communes touristiques.

En voulant faire un amalgame des communes touristiques avec celles qui ont sur leur territoire des résidences secondaires, on va, à mon avis, priver ces dernières communes d'une ressource qui leur est indispensable.

Voilà pourquoi je me permets d'insister sur ce point en soulignant que, de toute façon, même si les communes touristiques étaient exclues du champ d'application de ce texte, de très nombreuses communes qui ont bien besoin de cette ressource seraient pénalisées.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix les amendements identiques nos 63, 21 et 50, repoussés par le Gouvernement.

M. René Régnauld. Le groupe socialiste vote contre.
(Ces amendements sont adoptés.)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} B est supprimé.

Article 1^{er} C

M. le président. « Art. 1^{er} C. - Le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 15 octobre 1991, un rapport sur les incidences de la modification de la définition du critère de potentiel fiscal résultant de la prise en compte des compensations versées par l'Etat aux collectivités locales au titre des mesures d'allègement des bases de taxe professionnelle et d'exonération du foncier bâti pour les constructions nouvelles. »

Sur l'article, la parole est à M. Bonnet.

M. Christian Bonnet. Cet article traite d'une simulation de la modification de la définition du potentiel fiscal. Je profite de cette occasion pour rappeler à M. le ministre d'Etat que le ministère de l'intérieur a été absolument incapable de fournir l'ombre du début d'une simulation sur l'incidence de l'amendement Dosière introduit par l'Assemblée nationale.

Puisque M. Jean Faure a eu la discrétion de ne pas traiter de la situation des communes de montagne, bien qu'il en soit un élu, il revient peut-être à un élu du littoral de dire qu'il n'y a pas si longtemps le rapport d'un inspecteur général de l'administration, M. Lorit, a mis en évidence que des centaines de communes touristiques de montagne, de stations de sports d'hiver, étaient dans une situation affreuse après trois années successives sans neige.

On a tendance à croire que la situation des communes touristiques est inévitablement aisée. C'est une très grave erreur.

Vous l'aviez apparemment reconnu, monsieur le ministre d'Etat, lorsque, dans l'après-midi du jeudi 21 mars, vous aviez accepté de considérer que l'on devait revenir à la loi de 1985 qu'évoquait à l'instant M. Régnauld, qui, comme moi, représente le littoral breton.

Monsieur le ministre d'Etat, je suis désormais amené à penser que vous aviez quelque peu anticipé la Pentecôte ! Or, je pensais qu'au moment où vous avez fait cette déclaration, qui me donnait toute confiance sur votre position au regard des trois amendements présentés par les trois commissions, vous aviez en quelque sorte été habité par l'Esprit Saint ! (Sourires.)

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Il fallait me travailler à chaud !

M. Christian Bonnet. Que diable ! Nous étions au temps pascal et non pas de la Pentecôte.

De ce fait, monsieur le ministre d'Etat, je me demande si vous n'avez pas été quelque peu abusé par vos conseillers !

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

M. Jacques Bellanger. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le potentiel fiscal, contesté par certains comme indicateur fiable de la richesse réelle des communes, représente, pour 50 p. 100 environ, les

bases foncières et, pour les 50 autres p. 100, la taxe professionnelle. Le problème des évaluations foncières le rend suspect par conséquent pour une moitié.

Toutefois, en ce domaine, l'important est non le niveau, mais les inégalités de potentiel fiscal. Or, les inégalités cadastrales reproduisent certaines proportions souvent encore valables. Et surtout, les inégalités de potentiel fiscal proviennent pour plus des trois quarts des inégalités de taxe professionnelle. Par conséquent, lorsqu'on répartit des aides au prorata du potentiel fiscal, on répartit en majeure partie au prorata de la taxe professionnelle.

C'est donc un critère valable et d'ailleurs reconnu très largement comme tel. Mais il peut être amélioré et, tout d'abord, par la réintroduction de bases foncières actualisées. Cela sera bientôt réalisé - en 1994, nous dit-on, le rapport devant être déposé en septembre 1992. Il peut être amélioré ensuite par la prise en compte de toutes les ressources dont disposent les collectivités locales, à savoir notamment la subvention compensant l'exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties et les attributions des fonds de péréquation de la taxe professionnelle.

C'est pourquoi nous proposons d'améliorer la définition du potentiel fiscal par la prise en compte de ressources mises à la disposition des communes, soit la subvention compensant l'exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties et les attributions versées au titre de la dotation de compensation des allègements de base de taxe professionnelle, la part de cette dotation imputable à l'application des règles relatives au plafonnement du taux de la taxe professionnelle n'étant toutefois pas prise en compte. Un rapport tirera les conclusions de cette introduction avant le 15 octobre 1991.

M. le président. Je suis maintenant saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 64, présenté par M. Paul Girod, au nom de la commission des finances, tend à supprimer l'article 1^{er} C.

Le deuxième, n° 22, déposé par M. Rufin au nom de la commission des lois, vise à rédiger comme suit cet article :

« Le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 30 septembre 1992, un rapport sur les incidences, pour la mise en œuvre de la dotation globale de fonctionnement, de la modification de la définition du critère du potentiel fiscal résultant de la prise en compte :

« - des compensations versées par l'Etat aux collectivités locales au titre des mesures d'allègement des bases de taxe professionnelle et d'exonération du foncier bâti pour les constructions nouvelles ;

« - des recettes de fiscalité indirecte et des produits domaniaux.

« Ce rapport présentera également les incidences de cette modification en tenant compte des conséquences de la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux prévue par la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux. »

Le troisième, n° 110, présenté par MM. Bellanger, Lorient, Régnauld, Carat, Costes, Mme Bergé-Lavigne, MM. Delfau, Perrein, Saunier, Vigouroux, Othily, Rocca Serra, Vallet, les membres du groupe socialiste et apparentés, a pour objet de rédiger comme suit cet article :

« I. - Le premier alinéa de l'article L. 234-6 du code des communes est complété par les dispositions suivantes :

« et majorées :

« - du montant des bases exonérées temporairement et compensées au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;

« - du montant des bases correspondant à l'attribution versée à la commune au titre de la dotation de compensation des allègements de base de taxe professionnelle instituée par le IV de l'article 6 de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986, la part de cette dotation résultant de l'application du IV de l'article 1636 B septies du code général des impôts n'étant pas prise en compte. »

« II. - Le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 15 octobre 1991, un rapport sur les incidences de cette modification de la définition du critère du potentiel fiscal. »

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 64.

M. Paul Girod, rapporteur. Cet amendement de suppression correspond au raisonnement de la commission des finances qui vise à regrouper l'ensemble des simulations demandées au Gouvernement à l'article 11, sur un ton d'ailleurs un peu plus impératif que celui de l'Assemblée nationale.

Elle demande donc la suppression de cet article 1^{er} C, qui sera repris dans l'amendement n° 84 rectifié.

M. le président. La parole est à M. Rufin, rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 22.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. Cet article 1^{er} C demande au Gouvernement des simulations des conséquences d'une modification du critère du potentiel fiscal.

L'amendement n° 22 a deux objets : tout d'abord, intégrer dans l'article 1^{er} C le contenu de l'article 11, qui prévoit d'autres simulations sur les conséquences d'autres modifications des mêmes critères ; ensuite, disposer que ces simulations seront coordonnées avec celles qui doivent présenter les conséquences de la révision des évaluations des immeubles aux termes de la loi du 30 juillet 1990.

J'ajoute que la commission des finances - son rapporteur l'a dit voilà quelques instants - dans son amendement n° 84 rectifié à l'article 11, envisage un ensemble de simulations dans la perspective d'un réexamen global de la D.G.F.

Je demande donc, au nom de la commission des lois, que l'amendement n° 22 soit transformé en un sous-amendement à l'amendement n° 84 rectifié de la commission des finances.

M. le président. J'en prends acte.

La parole est à M. Régnauld, pour défendre l'amendement n° 110.

M. René Régnauld. La notion de potentiel fiscal, comme celle d'effort fiscal dont nous aurons l'occasion de parler ultérieurement sont deux notions essentielles à la péréquation.

En ce qui nous concerne, nous attachons une grande importance à la meilleure définition du potentiel fiscal. A cet effet, comme il a été rappelé voilà un instant, nous proposons que les bases exonérées temporairement soient intégrées pour la définition du potentiel fiscal, qu'il s'agisse des bases faisant l'objet d'une exonération temporaire et compensées au titre du foncier bâti ou de l'écrêtement des bases de taxe professionnelle que j'ai déjà eu l'occasion d'évoquer.

En effet, si nous n'apportons pas ces modifications, aucune différence n'apparaîtrait entre deux communes même si, dans l'une, il n'y avait plus de constructions nouvelles depuis longtemps, alors que, dans l'autre, le développement serait intense. Or, il n'est pas possible de traiter de la même manière deux collectivités dans ces deux situations diamétralement opposées.

De la même manière, il faut tenir compte du fait que l'écrêtement de base de la taxe professionnelle est d'autant plus important que la taxe professionnelle est élevée et que la commune dispose de richesses provenant du développement économique. Ne pas en tenir compte créerait, là aussi, une disparité entre les communes.

Voilà pourquoi nous attachons beaucoup d'importance à la prise en compte de ces bases exonérées pour la détermination du potentiel fiscal. Nous attendons avec sérénité et grand intérêt le rapport que le Gouvernement a promis de présenter pour le 15 octobre prochain.

Nous avons donc déposé un amendement auquel, bien sûr, la Haute Assemblée réservera un accueil favorable !

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 110 ?

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, cet amendement sera satisfait par le paragraphe III de l'amendement n° 84 rectifié. M. le ministre d'Etat pourra nous le confirmer. Par conséquent, la commission émet un avis défavorable.

M. le président. Monsieur Régnauld, l'amendement est-il maintenu ?

M. René Régnauld. Il faut lui faire un sort, un bon sort !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 64 et 110 ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Le Gouvernement partage l'avis de la commission des finances sur les amendements n°s 64 et 22 qui permet de regrouper l'étude de toutes les simulations à la discussion de l'article 11 et de l'amendement n° 84 rectifié.

En revanche, l'amendement défendu par M. Régnauld pose un petit problème d'interprétation.

Cet amendement n° 110 vise à inclure dans la codification, dans la définition du potentiel fiscal, les éléments que l'on utilise pour procéder à des simulations pour les prendre comme nouvelle base.

Il me paraîtrait préférable d'effectuer une telle opération après avoir procédé aux simulations. En effet, à supposer que ces simulations donnent des résultats contradictoires avec l'objectif que nous poursuivons, il aurait été inutile de modifier la définition du potentiel fiscal pour s'apercevoir quelques mois plus tard que, dans le fond, les simulations vont à rebours d'une intention qui était louable.

C'est la raison pour laquelle je suggérerais à M. Régnauld de réserver son amendement jusqu'à la discussion portant sur les simulations. Nous verrions alors si, en définitive, la modification de la codification doit, non pas anticiper sur le résultat des simulations, mais en être la conséquence.

M. Paul Girod, rapporteur. Très bien !

M. le président. Monsieur Régnauld, accédez-vous à la demande de M. le ministre d'Etat ?

M. René Régnauld. Les arguments de M. le ministre sont pertinents. Pourtant, je ne suis pas certain qu'ils annulent l'intérêt de nos propositions. Toutefois, j'accepte sa suggestion, et je demande la réserve de l'amendement.

M. le président. Je suis donc saisi d'une demande de réserve de l'amendement n° 110 jusqu'après l'examen de l'amendement n° 84 rectifié à l'article 11.

Quel est l'avis de la commission sur cette demande de réserve ?

M. Paul Girod, rapporteur. Favorable.

M. le président. La réserve est ordonnée.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 64, approuvé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} C est supprimé.

Articles additionnels après l'article 1^{er} C, avant l'article 3 ou avant l'article 10

M. le président. Je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 59 rectifié, présenté par M. Jean Faure, au nom de la commission des affaires économiques, tend à insérer, après l'article 1^{er} C, un article additionnel ainsi rédigé :

« La dernière phrase du quatrième alinéa (3°) de l'article L. 234-10 du code des communes est rédigée comme suit : "Ce décret précisera les conditions dans lesquelles les logements locatifs ainsi que les logements en accession à la propriété construits en zone rurale sont pris en compte dans le parc des logements sociaux." »

Le deuxième, n° 90 rectifié bis, déposé par M. Vizet, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Renar, Viron, Souffrin, Leyzour et Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté, vise à insérer, avant l'article 3, un article additionnel ainsi rédigé :

« L'avant-dernier alinéa (3°) de l'article L. 234-10 du code des communes est complété par la phrase suivante :

« Sont également pris en compte les foyers de jeunes travailleurs, les foyers de travailleurs immigrés, les résidences universitaires, les maisons de retraite à caractère social et les logements du patrimoine communal. »

Le troisième, n° 101, proposé par MM. Haenel, Huchon et du Luart, a pour objet d'insérer, avant l'article 10, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le quatrième alinéa (3°) de l'article L. 234-10 du code des communes est ainsi rédigé :

« 3° Pour 60 p. 100 de son montant, en fonction de l'importance du parc de logements sociaux, dans des

conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Ce décret précisera les conditions dans lesquelles les logements locatifs financés par les communes en zone rurale sont pris en compte dans le parc des logements sociaux. »

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la réserve de ces trois amendements jusqu'après l'examen de l'amendement n° 84 rectifié à l'article 11, et ce en vue du regroupement de l'ensemble des simulations.

M. le président. Je suis donc saisi, par M. Paul Girod, d'une demande de réserve des amendements n°s 59 rectifié, 90 rectifié bis et 101 jusqu'après l'examen de l'amendement n° 84 rectifié, à l'article 11.

Quel est l'avis du Gouvernement sur cette demande de réserve ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. J'aimerais, avant de me prononcer, demander une explication à M. le rapporteur, car l'amendement n° 59 rectifié ne concerne pas les simulations.

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Dans l'état actuel, vous avez raison, monsieur le ministre d'Etat. Mais une doctrine prévaut au sein de la commission des finances : nous n'accepterons de réécriture de la D.G.F. qu'après des simulations, qui seraient regroupées dans l'amendement n° 84 rectifié. Je souhaite donc que ces amendements soient discutés à ce moment-là pour que l'on puisse bien voir immédiatement ce que l'on retient, éventuellement. A mon sens, il ne serait pas bon de trancher séparément sur ces demandes de simulation. Voilà pourquoi je sollicite le regroupement des simulations, éventuellement en demandant aux auteurs de transformer leur amendement en sous-amendement à l'amendement n° 84 rectifié.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. C'est très bien vu ! C'est exact !

M. le président. Quel est donc l'avis du Gouvernement sur la demande de réserve ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Si l'architecture présentée par M. le rapporteur pour nos débats est certes logique, elle va cependant devenir de plus en plus difficile s'il met, après la discussion de l'amendement 84 rectifié, des amendements qui n'ont rien à voir directement avec la simulation.

C'est pourquoi je ne vois pas ce qu'il pourrait y avoir de gênant à discuter maintenant de l'amendement n° 59 rectifié. Je suis prêt à aller dans le sens de M. le rapporteur s'il m'assure qu'au moment de l'examen de l'amendement n° 84 rectifié il ne me fera pas prendre l'amendement n° 59 rectifié pour une simulation, car j'aurai alors l'occasion de me prononcer contre.

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Quand nous arriverons à la discussion de l'amendement n° 59 rectifié, s'il est réservé jusqu'après l'amendement n° 84 rectifié, nous verrons bien le sort que lui réservera M. Jean Faure, c'est-à-dire s'il le maintient en tant qu'amendement ou s'il le transforme en sous-amendement.

M. Charles Pasqua. Cette obscure clarté qui tombe des étoiles... (Sourires.)

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. Je suis l'auteur de l'amendement n° 59 rectifié, qui est en cause ; or, je ne vois pas tellement en quoi ce texte est concerné par des simulations, dans la mesure où il tend simplement à apporter une

définition du logement social en milieu rural, définition qui permettrait effectivement de favoriser un peu la dotation des communes rurales.

M. le président. Quel est, en définitive, l'avis du Gouvernement sur la demande de réserve ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Si M. Jean Faure, rapporteur pour avis et auteur de l'amendement, reconnaît lui-même que ce dernier n'a rien à voir avec les simulations, alors débattons tout de suite de ce texte !

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur la demande de réserve.

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

Je mets aux voix la demande de réserve des amendements n° 59 rectifié, 90 rectifié *bis* et 101 jusqu'après l'examen de l'amendement n° 84 rectifié, repoussée par le Gouvernement.

(La réserve est ordonnée.)

M. Gérard Delfau. Ah, le monde rural ne les intéresse pas !

M. Charles Pasqua. Pas de provocation !

M. Gérard Delfau. Si, tant que c'est nécessaire !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Ce n'est jamais nécessaire !

M. Gérard Delfau. C'est pourtant la vérité !

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - I. - Au deuxième alinéa de l'article L. 234-12 du code des communes, aux pourcentages " 2 p. 100 " et " 3 p. 100 " sont substitués respectivement les pourcentages " 3 p. 100 " et " 4 p. 100 ".

« II. - Les dispositions du I ci-dessus entreront en vigueur à compter de 1994. »

Par amendement n° 65, M. Paul Girod, au nom de la commission des finances, propose, à la fin du paragraphe II de cet article, de remplacer les mots : « à compter de 1994 » par les mots : « pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement de l'exercice 1994 ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. Le comité des finances locales se réunit au mois de décembre de l'année pour statuer sur la répartition de la D.G.F. de l'année suivante. L'amendement n° 65 est donc un texte de précision, compte tenu du calendrier de réunion du comité.

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 65, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 1^{er}, ainsi modifié.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. - I. - Au troisième alinéa du I de l'article L. 234-13 du code des communes, les pourcentages « 50 p. 100 » et « 60 p. 100 » sont remplacés par les pourcentages « 30 p. 100 » et « 40 p. 100 ».

« II. - Les dispositions du I ci-dessus entreront en vigueur à compter de 1994. »

Par amendement n° 66, M. Paul Girod, au nom de la commission des finances, propose, à la fin du paragraphe II de cet article, de remplacer les mots : « à compter de 1994 » par les mots : « pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement de l'exercice 1994 ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. L'explication est la même que pour le précédent amendement, monsieur le président.

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Favorable, monsieur le président.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 66, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 2, ainsi modifié.

(L'article 2 est adopté.)

Article 2 bis

M. le président. « Art. 2 bis. - La deuxième phrase du cinquième alinéa (4°) de l'article L. 234-14 du code des communes est ainsi complétée :

« ; il en est de même pour les communes qui, faisant partie d'une communauté urbaine, d'un district ou d'un syndicat d'agglomération nouvelle de plus de 150 000 habitants, représentent au moins 25 p. 100 de la population de ce groupement de communes. »

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements identiques.

Le premier, n° 67, est présenté par M. Paul Girod, au nom de la commission des finances.

Le second, n° 23, est déposé par M. Rufin, au nom de la commission des lois.

Tous deux tendent à supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 67.

M. Paul Girod, rapporteur. La commission des finances s'est dit que l'article 2 bis lui rappelait une sombre discussion sur les parkings de la ville de Rouen, au cours de laquelle un amendement, rédigé à peu près de la même manière que l'article que nous examinons, aboutissait en réalité à rompre la solidarité entre Le Grand-Quevilly et le syndicat de Rouen.

Elle a donc considéré qu'une ou deux communes bien précises d'Ile-de-France devaient être visées par cette rédaction.

La commission des finances n'est favorable ni à ce genre de rédaction ni à ce genre d'individualisation. Elle demande donc la suppression de l'article 2 bis.

M. le président. La parole est à M. Rufin, rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 23.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. La commission des lois a eu exactement le même sentiment, monsieur le président, à savoir que cet article semble profiter à des communes membres d'un groupement de communes de plus de 150 000 habitants qu'elle n'a pu déceler.

En conséquence, n'étant pas parvenue à apprécier la portée exacte de cet amendement introduit par l'Assemblée nationale, qui vise certainement une situation bien précise, la commission des lois demande au Sénat de supprimer purement et simplement l'article 2 bis.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 67 et 23 ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Le Gouvernement émet un avis défavorable sur ces deux amendements.

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le ministre d'Etat, c'est un peu court !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. C'est pourtant net !

M. Paul Girod, rapporteur. C'est net, mais c'est court ! En effet, les membres du Parlement sont quand même en droit de vous demander au moins des simulations sur ce que vous approuvez. Honnêtement, il serait plus simple de nous dire quelles communes sont visées par cet article ; cela ne changerait certes pas le sentiment de la commission des finances, mais ce serait au moins plus franc !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Monsieur le président, vous savez avec quel plaisir non dissimulé j'obtempère aux demandes de M. le rapporteur afin de compléter l'information du Sénat, laquelle, par ailleurs, est, en règle générale, très précise, compte tenu du fait qu'il a suivi minute par

minute le déroulement des débats à l'Assemblée nationale : je suis donc surpris de constater qu'en dépit de cette vigilance un article, un amendement lui aurait échappé.

Il s'agit, dans le texte qui a été transmis au Sénat, d'une mesure d'ajustement proposée par l'Assemblée nationale en première lecture - vous l'aviez deviné ! - ...

M. Paul Girod, rapporteur. Remarqué !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. ... de manière à corriger certaines imperfections du régime actuel de la dotation ville-centre - vous ne pouviez l'ignorer - régime actuellement trop restrictif en région d'Ile-de-France, seules les communes chefs-lieux de département y étant éligibles.

Des simulations exhaustives n'ont pas pu encore être entreprises ; d'après des études, peu de communes seraient effectivement concernées. Mais, à chaque fois qu'elles le seront, ce sera bien entendu de manière justifiée.

Cela ne remet nullement en cause le régime d'ensemble de cette dotation ; monsieur le rapporteur, pour aller jusqu'au bout de votre inquiétude, qui s'était transformée en préoccupation et qui, compte tenu de ce que je vais vous dire, va évoluer en soutien du texte, il s'agit, dans le cas qui a été découvert - mais d'autres peuvent apparaître - de Cergy.

M. le président. Monsieur le rapporteur, l'amendement n° 67 est-il maintenu ?

M. Paul Girod, rapporteur. Oui, monsieur le président.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Oh non ! Monsieur le président, après l'effort de transparence que je viens de faire ! (Rires.)

M. le président. Monsieur le ministre d'Etat, ne me prenez pas à témoin ! Que puis-je faire ? Je ne peux tout de même pas retirer des amendements à la place de leurs auteurs !

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre d'Etat, je constate que, au cours des débats à l'Assemblée nationale, vous avez tout d'abord émis un avis défavorable sur cet amendement, puis un avis favorable.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Vous avez pu observer, monsieur Rufin, que, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, il m'arrive d'être d'un avis défavorable au début du débat, puis d'un avis plus favorable par la suite. C'est aussi cela, l'utilité du débat.

M. le président. Monsieur le rapporteur pour avis, l'amendement n° 23 est-il maintenu ?

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. Oui, monsieur le président.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ? ... Je mets aux voix les deux amendements identiques nos 67 et 23, repoussés par le Gouvernement.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. En conséquence, l'article 2 bis est supprimé.

Article additionnel après l'article 2 bis

M. le président. Par amendement n° 89, M. Vizet, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Renar, Viron, Souffrin, Leyzour et Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après l'article 2 bis, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les articles 1636 B *sexies* et 1636 B *septies* du code général des impôts sont abrogés. »

La parole est à M. Vizet.

M. Robert Vizet. L'amendement n° 89 a pour objet de supprimer toutes les mesures qui visent à restreindre la liberté de vote des taux de la fiscalité locale. Les maires seraient-ils à ce point irresponsables qu'il faille toujours sou-

mettre les mesures par lesquelles se manifeste l'autonomie des communes à certaines conditions, voire les placer en liberté surveillée ?

Nous proposons donc, comme nous l'avons d'ailleurs déjà fait à plusieurs reprises, le déverrouillage des taux des quatre taxes.

La loi du 10 janvier 1980, qui a institué le premier verrouillage, concernant la taxe professionnelle, a fait disparaître un élément de liberté des collectivités locales. Le second verrouillage, institué en 1987 pour le foncier non bâti, en a fait disparaître un autre.

Le système de verrouillage est de plus en plus rigide et a des conséquences de plus en plus défavorables ; il rend de plus en plus difficile le vote des taux.

La liberté des taux doit donc être un objectif vers lequel nous devons tendre. Il me semble évident qu'il faut prendre en compte cette nécessité de redonner à notre système fiscal la souplesse nécessaire.

En votant cet amendement, mes chers collègues, vous prouverez que les maires et les élus des conseils municipaux sont des gens responsables. Le déverrouillage des quatre taux ne peut qu'être compatible avec l'esprit et même avec la lettre de la décentralisation.

Par conséquent, je demande au Sénat d'adopter cet amendement par scrutin public.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Au moment de la loi de 1980, qui a transformé les impôts de répartition en impôts de quotité, la précaution avait été prise, dès le départ, de ne pas laisser aux communes la possibilité, surtout quand elles pratiquaient déjà un taux de taxe professionnelle élevé, d'augmenter celui-ci de façon aveugle et imprudente par rapport au taux de la taxe d'habitation.

M. Jean-Marie Girault. C'est dommage !

M. Paul Girod, rapporteur. Cela avait été fait pour éviter que certaines communes ne « tuent », sans s'en rendre compte, des entreprises situées sur leur territoire.

A l'époque, au cours d'un débat animé, ...

M. Jean-Marie Girault. C'est fini ce temps-là !

M. Paul Girod, rapporteur. ... M. Vallin, si je me souviens bien, s'était montré partisan de la liberté totale de vote des taux par les communes. Je crois, pour ma part, que nous avons plutôt protégé la ville de Givors en l'en empêchant !

M. Jean-Marie Girault. Encore un cas particulier !

M. Paul Girod, rapporteur. C'était surtout pour éviter des politiques suicidaires ! Il a été ensuite observé que le foncier non bâti faisait l'objet, dans un certain nombre de communes, de dérives qui devenaient inquiétantes et qui aboutissaient à handicaper lourdement l'agriculture. En effet, certains propriétaires ont été amenés à mettre en vente leurs terres, au motif que le foncier non bâti devenait plus élevé que le fermage, terres que les agriculteurs ont été contraints de racheter, en s'endettant lourdement.

C'est la raison pour laquelle, en 1985 ou 1986, si mes souvenirs sont exacts, la taxe sur le foncier non bâti, à son tour, a été bloquée par rapport à la taxe d'habitation. Revenir sur ces deux blocages serait peut-être envisageable, à condition de prendre d'énormes précautions et, en tout cas, après la mise à plat des bases d'imposition, mais sûrement pas maintenant ni de façon aveugle.

Pour cette raison, la commission des finances émet un avis défavorable sur l'amendement n° 89. (M. Jean Chérioux applaudit.)

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je partage l'avis de la commission.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 89.

M. Jean-Marie Girault. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Jean-Marie Girault.

M. Jean-Marie Girault. Je trouve tout à fait étonnant, depuis des mois, sinon des années, qu'on parle de la libre administration des communes en vertu de l'article 72 de la

Constitution, qu'on nous prend pour des gens sérieux appliquant bien la décentralisation, de se référer à des cas particuliers pour empêcher cette liberté de fixation des taux que, dans les couloirs et entre nous, nous réclamons et n'obtenons jamais.

Je suis désolé, mais je vais m'associer, par conviction et au nom de la liberté des communes, à l'amendement proposé par nos collègues communistes. Cela n'arrive pas tous les jours, mais c'est comme ça !

Au fond, nous pensons tous que nous sommes assez grands nous-mêmes pour fixer le taux de la pression fiscale. De plus, vous le savez, le système actuel a des effets pervers, qui nous gênent très souvent pour la fixation des taux, lesquels sont interdépendants. Or, des effets pervers, Dieu sait s'il y en a dans le système actuel !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 89, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

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

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° 85 :

Nombre des votants	318
Nombre des suffrages exprimés	252
Majorité absolue des suffrages exprimés	127
Pour l'adoption	17
Contre	235

Le Sénat n'a pas adopté.

Article additionnel avant l'article 3

M. le président. Par amendement n° 124, M. Calmejane et les membres du groupe du R.P.R. proposent d'insérer, avant l'article 3, un article additionnel ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'article L. 234-6 du code des communes, les mots : " les bases brutes " sont remplacés par les mots : " les bases nettes ". »

La parole est à M. Calmejane.

M. Robert Calmejane. L'article 6 de la loi n° 89-935 du 29 décembre 1989 portant loi de finances pour 1990 a créé un nouveau type de dégrèvement permettant de plafonner aujourd'hui à 3,5 p. 100 le poids de la taxe d'habitation par rapport au revenu, et ce sous certaines limites. Le coût de ce plafonnement devrait être quasi nul pour l'Etat puisqu'un prélèvement général, assis sur la valeur locative, est créé par ailleurs.

Ainsi l'Etat impose-t-il une mesure de justice sociale à un ensemble de collectivités territoriales qui, à 96,5 p. 100, n'ont pas mis en œuvre l'abattement spécial à la base qui permettrait déjà d'alléger le poids de la taxe d'habitation. C'est dire que les 3,5 p. 100 de communes qui ont appliqué cet abattement - 80 p. 100 d'entre elles ont voté le taux maximal de 15 p. 100 - se trouvent pénalisées.

L'attitude de l'Etat ne constitue pas un encouragement à une politique d'abattement en matière de taxe d'habitation, bien au contraire. Ainsi, faudrait-il « inciter » financièrement les collectivités territoriales à voter des abattements en matière de taxe d'habitation.

Cette incitation pourrait prendre la forme d'une compensation financière attribuée dans le cadre des concours particuliers à la D.G.F. Néanmoins, la répartition des différents concours étant déjà complexe et nécessitant, à mon avis, une remise à plat, il paraît plus judicieux d'adopter une modalité simple d'aide aux collectivités territoriales et établissements publics à fiscalité propre à travers la définition du potentiel fiscal.

Avec la mesure proposée, il s'agit de prendre en compte les politiques d'abattement votées par les collectivités territoriales et étant aussi bien à caractère social - abattement à la taxe d'habitation - qu'à caractère économique - exonération de la taxe professionnelle et du foncier bâti.

C'est pourquoi, dans la rédaction de l'article L. 234-6 du code des communes, nous vous proposons de substituer la notion de bases nettes à celle de bases brutes des quatre taxes directes locales dans la définition du potentiel fiscal.

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

M. Paul Girod, rapporteur. La commission pense qu'il s'agit là d'un amendement fort important.

Si le dispositif s'applique uniquement à la dotation de solidarité urbaine, l'amendement de M. Calmejane est satisfait par l'amendement n° 70 à l'article 3, dont nous discuterons tout à l'heure.

En revanche, s'il s'agit de l'introduire dans la totalité du système de la D.G.F., cela mérite à notre avis au moins une simulation préalable. Pour ce faire, M. Calmejane devrait transformer son amendement en sous-amendement à l'amendement n° 84 rectifié à l'article 11, qui organise l'ensemble des simulations.

Toutefois, honnêtement, dans l'état actuel des choses, la commission des finances ne peut pas être favorable à l'adoption immédiate de cet amendement, qui, s'appliquant à la totalité de la D.G.F., a des conséquences que l'on ne sait pas encore discerner.

M. le président. Monsieur Calmejane, vous avez entendu le propos de M. le rapporteur ?

M. Robert Calmejane. J'accepte sa proposition, monsieur le président.

M. le président. Cela revient à demander la réserve de votre amendement n° 124 jusqu'après l'examen de l'amendement n° 84 rectifié à l'article 11.

M. Robert Calmejane. C'est bien cela.

M. le président. La commission ne peut qu'être favorable à cette demande de réserve.

Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Monsieur le président, je vais vous proposer de mettre en réserve le rapporteur ! (Rires.)

Je suis défavorable à l'amendement n° 124, qui remettrait en cause trop de choses. Mais comment voulez-vous que je m'oppose à une simulation ? Je ne suis pas contre les simulations ! Je vous signale toutefois que ce projet de loi n'en est pas une ! (Sourires.)

M. Paul Girod, rapporteur. C'est ce qu'on va voir !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. C'est bien un projet de loi !

Si vraiment la Haute Assemblée souhaite une simulation pour cet amendement, je ne vois pas pourquoi je m'y opposerais.

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

Je mets aux voix la demande de réserve de l'amendement n° 124 jusqu'après l'examen de l'amendement n° 84 rectifié à l'article 11.

(La réserve est ordonnée.)

Demande de priorité

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, pour des raisons tenant à l'ordre des articles du code des communes, la commission des finances a été amenée à déposer, avant l'article 3 bis, un amendement n° 74, assorti de deux sous-amendements n°s 123 rectifié et 87 rectifié, qui met en place un dispositif sur lequel il lui semble nécessaire que le Sénat statue avant de discuter de l'article 3 puisque certaines des dispositions que nous proposons à l'article 3 font référence à l'indice de charges à caractère social des communes défini dans l'amendement n° 74.

Telle est la raison pour laquelle je demande la priorité pour l'amendement n° 74.

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Favorable.

M. le président. La priorité est de droit.

Article additionnel avant l'article 3 bis

M. le président. Par amendement n° 74, M. Paul Girod, au nom de la commission des finances, propose d'insérer, avant l'article 3 bis, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Il est inséré, dans le code des communes, un article L. 234-14-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 234-14-2. - L'indice des charges à caractère social de la commune est calculé à partir des éléments suivants :

« - le nombre de logements sociaux, tels que définis au 3° de l'article L. 234-10 du code des communes ;

« - le nombre de logements, autres que ceux mentionnés à l'alinéa ci-dessus, destinés spécialement à l'accueil de personnes défavorisées ;

« - le nombre de bénéficiaires des prestations prévues aux articles L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation et L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale ;

« - le nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans la commune ;

« - le nombre de chômeurs de longue durée résidant dans la commune. »

« II. - La loi mentionnée à l'article additionnel après l'article 4 fixera, au vu des simulations prévues au même article, les conditions dans lesquelles chacun des éléments énumérés au paragraphe I ci-dessus sera pris en compte pour le calcul de l'indice des charges à caractère social. »

Cet amendement est assorti de deux sous-amendements.

Le premier, n° 123 rectifié, présenté par M. de Montalembert, vise, après le troisième alinéa du texte proposé par l'amendement pour l'article L. 234-14-2 du code des communes, à insérer un alinéa ainsi rédigé :

« - les logements ayant fait l'objet des conventions conclues entre l'Etat et les bailleurs en application de l'article L. 351-2 (4°) du code de la construction et de l'habitation ; »

Le second, n° 87 rectifié, déposé par M. Jean Clouet, tend, après le troisième alinéa du texte proposé par l'amendement pour l'article L. 234-14-2 du code des communes, à insérer un alinéa ainsi rédigé :

« - le nombre de places en crèches collectives ; »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 74.

M. Paul Girod, rapporteur. Dans cette affaire de dotation de solidarité urbaine, s'il est un point qui, me semble-t-il, a été souligné par chacun, c'est bien l'inadéquation du seul critère des logements sociaux comme moyen d'apprécier les difficultés de nature sociale d'une commune et plus singulièrement encore, si l'on garde présent à l'esprit qu'il s'agit d'aider les communes qui ont des quartiers en difficulté. La commission des finances partage cette appréciation.

J'ai d'ailleurs reçu toute une correspondance émanant de très grandes villes du sud, mais aussi de villes de plus petites dimensions, dans laquelle on nous faisait remarquer que ce critère des logements sociaux était insuffisant.

L'Assemblée nationale a bien pris conscience de cette insuffisance puisqu'elle a demandé l'établissement d'un rapport pour examiner si une amélioration pouvait être apportée au dispositif. En attendant, elle s'est résignée à ce que la première mise en œuvre de la dotation de solidarité urbaine se fasse sur le seul critère des logements sociaux tel que défini dans le projet de loi.

La commission des finances du Sénat a considéré cela comme inacceptable. En effet, un logement de caractère social peut ne pas être occupé par des personnes en difficulté.

Par ailleurs, nous assistons actuellement dans nos banlieues à des explosions qui ne sont pas dues tant à la qualité du logement qu'aux caractéristiques propres à la population. A ce propos, nous avons tous été amenés, pendant la discussion

générale, à souligner les problèmes de formation, de niveau de vie, de chômage qui se posent à ceux que l'on retrouve en train de provoquer des désordres graves dans nos rues.

La commission des finances, qui accepte pleinement l'idée de la solidarité des communes disposant de moyens en faveur de celles qui connaissent d'énormes difficultés, a donc décidé de proposer un dispositif qui puisse entrer en vigueur avant le 1^{er} juillet prochain, date à laquelle seront calculées les régularisations de la dotation globale de fonctionnement sur laquelle va être imputé le plus gros des prélèvements de l'année 1991, et qui soit compatible avec une approche plus réaliste et complète des problèmes sociaux existant dans les communes.

Le dispositif consiste, en gros, à définir un indice des charges à caractère social des communes qui, grâce à une série d'indicateurs, caractérise cette commune au regard des difficultés qu'elle peut rencontrer.

La commission a retenu une définition beaucoup plus large du logement social comprenant les logements destinés aux personnes défavorisées. Parmi ceux-ci se trouvent visés les résidences pour personnes âgées, les foyers de jeunes travailleurs, les foyers de travailleurs migrants et quelques autres.

Doivent entrer en compte également les caractéristiques rattachées à la population elle-même : le nombre de bénéficiaires du R.M.I. - on nous a suffisamment expliqué qu'il s'agissait de l'une des grandes œuvres du septennat destinée à venir en aide à ceux qui se trouvent dans une situation sociale très difficile - le nombre de chômeurs de longue durée - et nous savons tous que l'un des grands motifs de désespoir c'est bien d'être sans emploi depuis longtemps et nous détenons hélas !, M. le ministre d'Etat le sait bien, le record d'Europe en la matière.

Même si ces personnes sont décomptées deux fois, ce n'est pas gênant dans la mesure où il s'agit de définir un indice et où le Gouvernement sera conduit à établir un rapport et à nous proposer une loi pour adopter définitivement le système d'indices retenu dans les futurs dispositifs qui seront mis en place. Nous devrions ainsi parvenir à mieux déterminer les communes qu'il faut vraiment aider.

C'est la raison pour laquelle la commission des finances a proposé l'amendement n° 74, qui tend à définir cet indice des charges de caractère social des communes. Il servira ensuite de référence, dans les articles 3 et 4, pour la définition des communes attributaires et des communes contributrices.

M. le président. Mes chers collègues, je viens d'être saisi, par M. Rufin, au nom de la commission des lois, d'un sous-amendement n° 137 tendant à compléter le deuxième alinéa du texte proposé par le paragraphe I de l'amendement n° 74 pour l'article L. 234-14-2 du code des communes par les mots : « et de logements de septième et huitième catégories selon la classification communale établie en application de l'article 324-H de l'annexe III du code général des impôts, ».

La parole est à M. Rufin, rapporteur pour avis.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. La commission des lois avait pensé, lors de la définition des logements sociaux, y adjoindre les logements de septième et huitième catégories résultant de la classification communale qui a été établie en fonction de l'article 324-H du code général des impôts.

Entre 1970 et 1972, il a été procédé à une révision totale de toutes les bases et de toutes les valeurs locatives.

Ainsi, chaque fois qu'un logement nouveau est construit, un imprimé doit être rempli. Les services fiscaux se trouvent devant un panel extraordinaire de logements insalubres ou de mauvaise qualité qui sont classés en septième et huitième catégorie.

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

M. Paul Girod, rapporteur. La commission des finances trouve ce sous-amendement intéressant et émet un avis favorable.

M. le président. La parole est à M. de Montalembert, pour défendre le sous-amendement n° 123 rectifié.

M. Geoffroy de Montalembert. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, il m'a semblé opportun de déposer ce sous-amendement afin de reconnaître l'effort de réhabilitation de logements vétustes mais susceptibles d'être conservés et modernisés. Cette action

de réhabilitation de l'habitat ancien me semble devoir être encouragée d'autant plus qu'elle entre tout à fait dans le cadre du code de la construction et de l'habitation.

En adoptant mon sous-amendement, le Sénat permettra aux communes concernées de bénéficier d'un indice de charges sociales plus élevé dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement.

Je n'insiste pas davantage mais je pense que le Sénat voudra bien adopter, après que la commission des finances y aura donné un avis favorable, mon sous-amendement. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.)*

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

M. Paul Girod, rapporteur. La commission des finances trouve ce sous-amendement également intéressant pour la simple raison qu'il assimile l'initiative des propriétaires privés à ce que font les grands organismes d'H.L.M. en matière de réhabilitation. Il n'y a pas lieu, en effet, de pénaliser une commune dans laquelle l'essentiel du parc immobilier en cours de réhabilitation appartient à des propriétaires privés.

La commission est donc favorable à ce sous-amendement.

M. le président. L'amendement n° 87 rectifié est-il soutenu ?...

Je constate qu'il ne l'est pas.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 74 et sur les sous-amendements n°s 137 et 123 rectifié ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. J'ai eu l'occasion de donner tout à l'heure, en répondant à l'issue de la discussion générale, les raisons pour lesquelles je ne souhaitais pas voir retenues les dispositions qui viennent d'être présentées.

Nous sommes partis du critère du logement social H.L.M. et, lors du débat à l'Assemblée nationale, nous avons reconnu que ce critère n'était pas satisfaisant s'il était le seul à être pris en compte. C'est la raison pour laquelle nous avons accepté que soient inclus un certain nombre de cas particuliers, par exemple les résidences de jeunes travailleurs et un certain nombre de foyers de ce type.

La deuxième modification dont nous avons accepté le principe concernait la prise en compte des personnes bénéficiant de l'A.P.L. ou de l'A.L. J'ai eu l'occasion d'ailleurs, dans une discussion avec M. Toubon, de reprendre une expression qu'il avait utilisée en disant que nous allions, au terme des simulations, vers la mise en œuvre d'une forme de « cocktail » - pour partie logement social et pour partie aide à la personne. Je crois que cela va dans le bon sens.

J'ai eu l'occasion tout à l'heure, en réponse à l'intervention de M. Diligent, de dire que je souhaitais que soit examinée la manière d'inclure dans ce cocktail le critère qu'il a défini concernant les taudis, les personnes vivant dans des logements dont les conditions de salubrité ne leur permettent pas de bénéficier de l'A.P.L. ou de l'A.L. Tout cela va dans le sens d'une meilleure appréciation de la réalité du logement social.

Mais j'ai eu également l'occasion de dire à M. le rapporteur que l'excellence à laquelle il veut parvenir me paraît aller peut-être à l'encontre du souhait que nous avons de mettre en œuvre un dispositif qui soit simple dans son application.

Par ailleurs, son dispositif comporte un élément d'absurdité : la prise en compte, dans le critère, du revenu minimum d'insertion. En effet, cela signifierait qu'une commune qui ferait des efforts pour faire sortir du R.M.I. des personnes en difficulté et qui y réussirait se trouverait de fait pénalisée. Or les personnes sortant du revenu minimum d'insertion ne se trouvent pas pour autant dans des situations aisées. Dans ce cas-là, qui veut le mieux risque à mon avis d'aller à l'encontre de l'intérêt des intéressés. Je souhaite donc le rejet de l'amendement et des sous-amendements.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 137.

M. Jean-Marie Girault. Je demande la parole contre ce sous-amendement.

M. le président. La parole est à M. Jean-Marie Girault.

M. Jean-Marie Girault. Monsieur le président, je voudrais comprendre.

Le second paragraphe de l'amendement n° 74 est ainsi rédigé : « La loi mentionnée à l'article additionnel après l'article 4... » - dont nous nous n'avons pas encore débattu -

« ... fixera, au vu des simulations prévues au même article... » - ce projet de loi sera le champion des simulations, qui aboutiront probablement à une dissimulation de ses objectifs - ...

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Ne vous inquiétez pas !

M. Jean-Marie Girault. « ... les conditions dans lesquelles chacun des éléments énumérés au paragraphe I ci-dessus sera pris en compte pour le calcul de l'indice des charges à caractère social. »

L'adoption de cet amendement, fût-il sous-amendé, n'implique-t-elle pas l'adoption *de facto* de l'article additionnel après l'article 4 ?

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, j'aurais sans doute dû demander l'examen par priorité de l'amendement n° 77 avant cet amendement n° 74, pour satisfaire M. Jean-Marie Girault.

M. le président. Il n'est jamais trop tard pour bien faire, monsieur le rapporteur !

M. Paul Girod, rapporteur. Je veux seulement apaiser M. Jean-Marie Girault en lui indiquant que l'amendement n° 77 prévoit le dépôt d'un rapport devant le Parlement avant le 15 mai et le vote d'une loi dans la foulée, afin que soit définitivement arrêté le système de l'indice dont nous posons aujourd'hui les grandes principes. Quoi qu'il en soit, ce système entrera en application avant le 1^{er} juillet, comme je l'ai dit dans mon exposé liminaire.

M. Jean-Marie Girault. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Jean-Marie Girault.

M. Jean-Marie Girault. Chacun peut constater que la discussion de ce texte n'est guère facile. Je crains que nous ne soyons en train de fabriquer un petit monstre !

M. Gérard Delfau. Bien sûr !

M. Jean-Marie Girault. L'échange qui vient d'avoir lieu montre que nous nous écartons quelque peu de la cohérence.

En fait, l'article additionnel après l'article 4 renvoie à une loi future. Autrement dit, si l'ensemble du dispositif proposé par la commission des finances est adopté, nous serons d'ores et déjà amenés à considérer que, lorsque le présent projet de loi aura été voté, il ne sera pas applicable puisqu'on en reporte la mise en vigueur.

M. Paul Girod, rapporteur. Non ! En aucune façon !

M. Gérard Delfau. Bien sûr que si ! Il a tout compris !

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Je suis probablement mauvais interprète de ma propre pensée. J'ai dit tout à l'heure - mais j'aurais sans doute dû donner des explications plus précises - que le dispositif proposé - y compris l'amendement n° 77 - était construit de telle manière qu'il devait entrer en vigueur avant le 31 juillet 1991, date limite à laquelle devront être versées les régularisations sur la D.G.F. de 1990. Par conséquent, les propositions de la commission des finances n'entraînent aucun retard dans l'application de la loi.

M. André Diligent. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. André Diligent. Je profite de la discussion de ce sous-amendement pour revenir sur un argument que nous « sert » depuis un certain temps M. le ministre.

Nous pénaliserions, selon lui, les communes qui s'efforcent de sortir les R.M.Istes de leur condition car, en les réinsérant, elles leur feraient perdre leur statut de R.M.Istes.

On pourrait dire exactement la même chose en ce qui concerne les taudis ! Ne va-t-on pas pénaliser les communes qui s'efforcent de démolir les taudis en résorbant l'habitat insalubre et qui, ce faisant, toucheront une D.S.U. moindre ?

A cet argument, je réponds très simplement que je serais très heureux d'être pénalisé de cette façon quand j'aurai fini de démolir mes taudis !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Il n'y a rien de pire pour moi que d'avoir un désaccord avec M. Diligent. Je souhaiterais donc qu'il n'y ait pas entre nous d'incompréhension qui pourrait être à l'origine d'un différend.

Monsieur Diligent, vous évoquez des problèmes tout à fait différents ! Quand, dans la bonne ville de Roubaix, que vous connaissez bien, vous supprimez une courée ou un taudis dont le niveau de salubrité ne permet pas à ses habitants de toucher l'A.P.L. ou l'A.L., vous n'envoyez pas, tel que je vous connais, les gens qui y vivaient dans une commune périphérique ! Vous les relogez sur le territoire de Roubaix, dans des logements sociaux où ces personnes toucheront l'A.P.L. ou l'A.L. Ces logements figureront donc toujours dans les critères d'attribution de la dotation de solidarité urbaine !

Avec le critère relatif au R.M.I., au contraire, si la municipalité fait son travail, les personnes qui, réinsérées, ne toucheront plus ce revenu ne seront évidemment plus comptabilisées parmi les tributaires. Par conséquent, plus les efforts sociaux de la commune seront importants, plus le critère du R.M.I. perdra de sa consistance.

Si la suppression des taudis et le relogement de leurs habitants dans des logements sociaux donnant droit à l'A.P.L. est un bon critère - même si j'en reconnais le caractère marginal - la référence aux R.M.Istes risque de fonctionner à rebours.

M. Christian Poncelet. A terme, il ne doit donc plus y avoir de D.S.U. si tout va bien !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. J'espère que nous nous retrouverons ici pour nous en féliciter !

M. Christian Poncelet. L'observation de M. Diligent était donc pertinente.

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 137, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 123 rectifié, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je vais maintenant mettre aux voix l'amendement n° 74.

M. André Fosset. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. André Fosset. Je me félicite de l'initiative de la commission des finances car les critères choisis par le Gouvernement - même s'ils ont été améliorés, j'en conviens, par l'Assemblée nationale - ne me donnent pas du tout satisfaction. En effet, le critère du logement social n'est pas suffisant pour juger de l'effort de la commune.

Par ailleurs, le système qui consiste à rapporter le nombre de logements sociaux à la population peut aboutir à des résultats tout à fait inattendus. Ainsi, une commune ayant une faible population et de nombreux logements sociaux atteindra facilement les 11 p. 100 qui lui permettront de ne pas être astreinte au versement prévu dans ce projet. Inversement, une commune qui compte une nombreuse population mal logée pourra avoir un parc immobilier important sans pour autant atteindre le seuil de 11 p. 100.

Voilà pourquoi nous avons, avec mon ami Jean-Pierre Fourcade, déposé les amendements n°s 12 et 14, afin de permettre aux communes dont le patrimoine de logements sociaux occupe une proportion convenable dans le parc immobilier de bénéficier de la dotation de solidarité urbaine.

Mais l'amendement n° 74 de la commission, que je voterai bien volontiers, nous donne satisfaction et je vous annonce donc d'ores et déjà, monsieur le président, que nous retirons les amendements n°s 12 et 14.

M. le président. Les amendements n°s 12 et 14 sont retirés.

M. Gérard Delfau. Je demande la parole pour explication de vote sur l'amendement n° 74.

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

M. Gérard Delfau. M. le ministre d'Etat a indiqué tout à l'heure la logique de sa position, qui consiste à lier l'ensemble des critères à la notion de logement social, qu'il s'agisse soit du logement lui-même, soit de la personne qui y vit et qui reçoit une aide.

Cette seule raison nous suffirait pour ne pas approuver l'amendement n° 74, même si, bien évidemment, le sort des bénéficiaires du R.M.I., comme celui des chômeurs de longue durée, nous importe autant qu'à tous les membres de la Haute Assemblée.

Mais je voudrais ajouter une seconde raison : la discussion que nous avons en ce moment et qu'a particulièrement éclairée l'échange entre M. Paul Girod, rapporteur de la commission des finances, et M. Jean-Marie Girault a montré la logique profonde des propositions de la commission des finances et de la commission des lois.

Dans un premier temps, monsieur le rapporteur, vous multipliez les demandes de simulation ; dans un deuxième temps, vous « complexifiez » tellement ce qui devra être soumis à la simulation que, dans un troisième temps - et la boucle est bouclée - il n'y a plus de projet de loi, plus rien à distribuer.

Bref, sans avoir vraiment refusé les propositions qui sont faites, du moins formellement, tout en ayant sans cesse protesté de votre souhait de faire régner la solidarité entre les communes, vous auriez atteint - je ne dis pas que vous atteignez - le but que vous vous étiez fixé.

A ce moment du débat, il fallait que ces choses soient dites, sans périphrases excessives, compte tenu de l'heure.

M. René Régnauld. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. René Régnauld. Monsieur le rapporteur, l'amendement que vous avez soutenu me paraît ambigu, comme j'ai déjà eu l'occasion de vous le dire : dans votre esprit, s'agit-il de dispositions cumulatives ou substitutives ?

S'agissant des personnes physiques, puisque toute une série de dispositions les concernent, je crains, en effet, qu'elles ne soient cumulatives. Autrement dit, la même personne, qui peut à la fois être chômeur, R.M.Iste et occuper un logement non identifié préalablement, serait comptée trois ou quatre fois ! Si tel est le cas - l'amendement ne le dit pas - nous entrons dans une perversion particulièrement redoutable.

Voilà pourquoi, monsieur le ministre d'Etat, les simulations que vous allez effectuer concernant les bénéficiaires de l'aide au logement, complétées de quelques dispositions très précises qui ont été évoquées, se révéleront satisfaisantes.

Cependant, je crains vraiment que le dispositif que souhaite introduire M. le rapporteur ne soit extrêmement dangereux, pervers. Je ne suis pas certain qu'il ait mesuré lui-même la portée des dispositions qu'il nous soumet et dont les incidences me paraissent contraires à l'objectif recherché.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous voterons contre l'amendement de la commission.

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Il y a deux choses que je ne peux pas laisser passer.

La première, c'est la confusion faite par M. Delfau, à l'instinct même, entre les simulations qui sont demandées au Gouvernement en vue de procéder à une réécriture de la D.G.F. et l'amendement n° 74, qui, c'est vrai, vise à demander au Gouvernement de faire une étude pour nous présenter les conséquences du nouveau système de déclenchement du droit à l'obtention de l'appui ou du devoir de contribution à la solidarité pour les communes qui seront concernées par le projet de loi.

Nous demandons la mise en place d'un système de déclenchement qui ne soit pas « caricatural ». Or, la simple prise en compte, même légèrement affinée, comme l'a fait l'Assemblée nationale, du logement social est un indicateur caricatural. Le

véritable problème est celui de la situation de la population résidant dans la commune et de l'état d'adaptation de cette population à son territoire.

C'est la raison pour laquelle nous estimons qu'observer le nombre de R.M.Istes et le nombre de chômeurs de longue durée n'est pas à négliger lorsqu'il s'agit de venir à l'aide des collectivités territoriales qui en abritent un grand nombre sur leur territoire.

Pour autant, monsieur Régnauld, comme je l'ai déjà dit à M. Jean-Marie Girault tout à l'heure, il n'est pas question, dans notre esprit, de retarder la mise en application de la loi.

Nous avons trois mois pour définir l'indice et fixer le niveau à partir duquel s'enclenchent le devoir de contribution ou le droit à attribution. C'est largement plus qu'il n'en faut. J'en veux pour preuve la vitesse à laquelle le Gouvernement est capable de nous communiquer, dès qu'il dispose du résultat du recensement, les modifications de conséquence touchant la liste des communes contributrices ou attributaires dans le système de la D.S.U.

Les simulations ne sont donc pas si compliquées. Tous les renseignements sont disponibles dans les archives de l'Etat. Par conséquent, en quelques semaines, il est parfaitement possible de mettre au point et l'indice et le niveau à partir duquel il enclenche le droit à attribution de la D.S.U.

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

Je mets aux voix, complété, l'amendement n° 74, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, avant l'article 3 bis.

Article 3

M. le président. « Art. 3. - Après l'article L. 234-14 du code des communes, il est inséré un article L. 234-14-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 234-14-1. - I. - Il est institué une dotation de solidarité urbaine afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées. Bénéficiaire de cette dotation les communes, soit de moins de 10 000 habitants dont le nombre de logements sociaux tels que définis au 3° de l'article L. 234-10 est supérieur à 1 100, soit celles de 10 000 habitants et plus, et qui remplissent les deux conditions suivantes :

« 1° Le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune telle qu'elle résulte des recensements généraux ou complémentaires doit être supérieur à 11 p. 100 ;

« 2° Le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 234-6, doit être inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10 000 habitants.

« Ce dernier est égal à la somme des potentiels fiscaux des communes de plus de 10 000 habitants rapportée à la population de ces mêmes communes prises en compte dans les conditions prévues à l'article L. 234-19-3.

« La liste des communes remplissant les conditions ci-dessus énoncées est arrêtée chaque année après avis du comité des finances locales.

« II. - Le montant des crédits affectés à la dotation de solidarité urbaine est fixé à 400 millions de francs en 1991, 700 millions de francs en 1992 et un milliard de francs en 1993. Ces montants ne sont pas pris en compte pour l'application des articles L. 234-12 et L. 234-13.

« A compter de 1994, le taux de progression de la dotation est arrêté chaque année par le comité des finances locales. Le montant de la dotation ne peut être inférieur à 35 p. 100 des sommes affectées aux concours particuliers.

« III. - Les crédits ouverts au titre de la dotation de solidarité urbaine sont répartis, après avis du comité des finances locales, entre les communes éligibles dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat en tenant compte de la population, du potentiel fiscal et du nombre de logements sociaux.

« L'avis du comité des finances locales est donné au vu d'un rapport présenté par le Gouvernement, qui retrace les actions de développement social urbain entreprises au cours de l'exercice précédent par les communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine. »

Sur l'article, la parole est à M. Bellanger.

M. Jacques Bellanger. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, avec cet article nous arrivons au centre du dispositif de la dotation de solidarité urbaine, qui instaure les critères qui vont permettre de sélectionner les communes bénéficiaires.

Nous avons déjà dit notre accord sur le fond du système proposé ; nous avons déjà dit notre accord sur la prise en compte du potentiel fiscal, qui nous semble le meilleur critère d'évaluation de la richesse des villes ; nous voulons dire aussi combien nous sommes attachés au critère de l'effort fiscal, qui permet d'évaluer l'importance de l'effort demandé au contribuable local par rapport à l'effort moyen demandé à l'ensemble des contribuables locaux. C'est un aspect important puisqu'il prend en compte la politique fiscale dans la commune.

Ce critère, M. le rapporteur de la commission des finances le critique, car il aurait pour conséquence d'augmenter l'attribution communale au titre de la D.S.U. pour les villes dont les taux communaux d'impôts locaux sur les ménages sont forts, sous-entendu, me semble-t-il, les villes qui ont une mauvaise gestion. Mais cela nous semble tout à fait faux.

En effet, lorsqu'une ville dispose d'une base fiscale élevée, notamment grâce à une forte implantation de bureaux, par exemple, elle peut solliciter moins ses habitants ; en revanche, une ville qui dispose d'une base fiscale peu élevée, du fait d'un manque d'activités commerciales et du bas revenu de ses habitants, est contrainte d'imposer une fiscalité locale forte pour apporter à ces mêmes habitants les infrastructures indispensables.

On nous parle d'effet pervers. La prise en compte de l'effort fiscal pourrait inciter certaines communes à accroître leurs dépenses, donc leur effort fiscal, pour ne plus figurer parmi les villes contributrices. Outre que la pertinence de cet argument est loin d'être prouvée, l'Assemblée nationale a adopté un plafond de 1,2 à l'article 4, et cela paraît suffisant. Quant aux communes bénéficiaires, nous proposerons la réintroduction du critère de l'effort fiscal dans la répartition.

Je voulais insister sur le critère du logement social, mais la discussion que nous venons d'avoir m'en dispense grandement.

En fait, nous ne pouvions pas accepter la disposition présentée par M. le rapporteur, car cela revenait à s'engager dans le système totalement différent qu'il va nous proposer, même s'il y avait une part de vérité dans les critiques qu'il a formulées. D'ailleurs, monsieur le ministre d'Etat, vous avez vous-même reconnu la difficulté qu'il y a à retenir, aujourd'hui, des critères dont nous soyons certains.

Il est vrai que nous ferons des simulations en fonction des différents critères retenus, mais il y a maintenant un blocage en raison du texte que nous venons d'adopter. Or nous avons vu, en examinant les sous-amendements, combien il était difficile d'apprécier l'ensemble.

Nous venons, me semble-t-il - la discussion entre nos deux collègues M. Jean-Marie Girault et M. Paul Girod l'a bien montré - de mettre le doigt dans un engrenage qui s'éloigne de ce que nous propose le projet.

Je m'arrêterai là en ce qui concerne les critères du logement social. Lorsque ce sera possible, c'est-à-dire non contraire aux dispositions que nous venons de voter, nous proposerons de conserver le texte du Gouvernement, moyennant quelques amendements visant à prendre en compte les logements insalubres ou de centres villes en difficulté.

M. le président. Par amendement n° 68, M. Paul Girod, au nom de la commission des finances, propose de rédiger comme suit la première phrase du premier alinéa du paragraphe I du texte présenté par l'article 3 pour l'article L. 234-14-1 du code des communes :

« Il est institué une dotation de solidarité urbaine destinée à tenir compte des charges qui résultent de la présence de quartiers en difficulté sur le territoire de communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. Cet amendement tend à rédiger autrement le paragraphe qui est, en fait, le véritable exposé des motifs de la mise en place de la réforme, pour bien caractériser ce qui est visé, à savoir les communes qui ont des quartiers en difficulté.

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Le présent projet de loi a pour objet de mettre en œuvre non pas la politique de développement social des quartiers mais la politique de la ville. En vertu des critères objectifs que nous avons proposés, un certain nombre de villes seront bénéficiaires au nom de la dotation de la solidarité urbaine alors qu'elles n'ont pas de développement social de quartier, ce qui ne veut pas dire qu'elles ne sont pas confrontées à un certain nombre de difficultés.

D'ailleurs, mieux vaut intervenir préventivement plutôt que dans quelques années, lorsque, la dégradation d'un certain nombre de quartiers s'étant amplifiée, ces communes auront dû mettre en place cette procédure de développement social de quartiers pour telle ou telle partie de leur territoire.

Cet amendement ne me paraît donc pas tout à fait conforme à l'objectif de la politique de la ville, et c'est pour quoi je m'y oppose.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 68, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis maintenant saisi de cinq amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 51, présenté par M. Jean Faure, au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, et le deuxième, n° 94, déposé par MM. Haenel, Huchon et du Luart, sont identiques.

Tous deux tendent à rédiger comme suit la deuxième phrase du premier alinéa du texte proposé par l'article 3 pour l'article L. 234-14-1 du code des communes :

« Bénéficiaire de cette dotation soit les communes de moins de 10 000 habitants dont le nombre de logements sociaux tels que définis au 3° de l'article L. 234-10 est supérieur à 1 100, soit les groupements de communes de moins de 10 000 habitants ayant défini un projet de développement économique local, soit les communes de 10 000 habitants et plus, et qui remplissent les deux conditions suivantes : ».

Le troisième, n° 24 rectifié, présenté par M. Rufin, au nom de la commission des lois, vise à rédiger comme suit le début de la seconde phrase du premier alinéa du paragraphe I du texte proposé par l'article 3 pour l'article L. 234-14-1 du code des communes :

« Bénéficiaire de cette dotation les communes, soit de moins de 10 000 habitants dont le nombre de logements sociaux tels que définis au quatrième alinéa (3°) de l'article L. 234-10 et de logements de 7° et 8° catégories selon la classification communale établie en application de l'article 324-H de l'annexe III du code général des impôts est supérieur à 1 000, soit celles de 10 000... ».

Le quatrième, n° 112, déposé par MM. Vigouroux, Belanger, Loidant, Régnauld, Carat, Costes, Mme Bergé-Lavigne, MM. Delfau, Perrein, Saunier, Othily, Rocca Serra, Vallet et les membres du groupe socialiste et apparentés, a pour objet, dans la dernière phrase du premier alinéa du paragraphe I du texte proposé par l'article 3 pour l'article L. 234-14-1 du code des communes, après les mots : « logements sociaux tels que définis au 3° de l'article L. 234-10 », d'insérer les mots : « , les logements dont les normes de confort et d'habitabilité ne correspondent pas à celles fixées par décret, et les logements inclus dans les périmètres des résorptions d'habitats insalubres, des opérations programmées d'amélioration de l'habitat et des plans d'intervention globale. »

Le cinquième, n° 113, présenté par les mêmes auteurs que le précédent, tend, dans la dernière phrase du premier alinéa du paragraphe I du texte proposé par l'article 3 pour l'article L. 234-14-1 du code des communes, après les mots : « logements sociaux tels que définis au 3° de l'article L. 234-10 », à insérer les mots : « et les logements dépourvus de deux au moins des trois éléments de confort de l'habitat retenus par l'I.N.S.E.E. ».

La parole est à M. Faure, rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 51.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. La commission des affaires économiques approuve que la dotation puisse être versée à des communes de moins de 10 000 habitants ayant de nombreux logements sociaux, ce qui rend moins rigide la frontière entre les différentes catégories de villes.

La préoccupation essentielle est de favoriser le dynamisme de toutes les parties du territoire, à commencer par le milieu rural. Elle est persuadée que les communes rurales ne pourront se développer que si elles renforcent leur coopération.

Afin d'encourager les regroupements des petites communes en zones rurales, elle souhaite que des incitations fortes leur soient accordées.

Le mécanisme de la dotation de solidarité urbaine lui est apparu comme une bonne opportunité pour favoriser les regroupements et, en quelque sorte, aider à l'émergence de villes à la campagne.

C'est pourquoi la commission des affaires économiques propose un amendement tendant à rendre éligibles à la dotation de solidarité urbaine les groupements de communes rurales ayant dans leur objet un projet de développement économique local.

On soulignera que la formule de groupement doit rester relativement souple pour pouvoir réussir en zone rurale. En particulier, les districts à fiscalité propre qui ont le mérite de présenter un fort degré d'intégration fiscale ne sont pas toujours des outils adaptés à la coopération en zone rurale, notamment dans les zones fortement dévitalisées.

C'est pourquoi la commission a souhaité laisser le choix aux communes de la formule de groupement à retenir.

M. le président. L'amendement n° 94 est-il soutenu ?...

Je constate qu'il ne l'est pas.

La parole est à M. Rufin, rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 24 rectifié.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. Dans sa rédaction initiale, l'amendement de la commission des lois avait plusieurs objets.

Tout d'abord, il tendait à élargir la notion de logement social ; ensuite, il prévoyait, pour l'éligibilité à la D.S.U. des communes de moins de 10 000 habitants, que le nombre de logements sociaux requis serait de 1 000 au moins et non pas de 1 100. En effet, il est apparu à la commission des lois que certaines communes urbaines de moins de 10 000 habitants pouvaient avoir un pourcentage de logements sociaux très élevé par rapport à leur population - souvent supérieur aux 11 p. 100 requis dans le cadre des communes de plus de 10 000 habitants - sans que le nombre des logements sociaux en valeur absolue soit supérieur à 1 000. Il est certain, d'ailleurs, que les modifications résultant de l'adoption de l'amendement n° 74 risquent peut-être de modifier ces règles. C'est pourquoi nous avons institué un pourcentage pour les communes de moins de 10 000 habitants ; mais il risquait d'engendrer un saupoudrage.

Aussi la commission des lois s'est-elle contentée, dans son amendement n° 24 rectifié, d'abaisser légèrement le seuil en valeur absolue.

M. le président. La parole est à M. Vigouroux pour défendre les amendements nos 112 et 113.

M. Robert-Paul Vigouroux. Il s'agit de donner sa véritable signification à la notion de logement social et non pas de s'en tenir à la définition restrictive de l'article L. 234-10 du code des communes.

Les amendements nos 112 et 113 consistent à prendre en compte les logements insalubres, les résorptions de bidonvilles, les O.P.A.H., les plans d'intervention globale, autrement dit de comptabiliser l'ensemble des logements occupés par une population défavorisée.

L'effort fiscal d'une commune est certes un paramètre, mais l'habitat que je viens d'évoquer donne une photographie réelle de la situation de cette commune.

Il m'a semblé comprendre que tout le monde était d'accord pour reconnaître le bien-fondé de l'extension de la notion de l'habitat social. Ces deux amendements ne doivent donc pas poser de problèmes.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements nos 51, 24 rectifié, 112 et 113 ?

M. Paul Girod, rapporteur. L'amendement n° 51 de la commission des affaires économiques, en définitive, concerne la coopération intercommunale, et plus spécialement « les projets de développement économique local », ce qui n'est pas tout à fait l'objet de ce projet de loi.

La commission des finances comprend bien le souci de M. Faure. Cela recouvre le véritable problème du développement de la coopération intercommunale. Mais notre sentiment est que cette préoccupation est un peu éloignée de la philosophie de la dotation de solidarité urbaine et aurait plutôt sa place dans le texte relatif à l'administration territoriale de la République.

C'est la raison pour laquelle la commission des finances n'a pas cru pouvoir donner un avis favorable à l'amendement n° 51.

Sur l'amendement n° 24 rectifié de la commission des lois - d'ailleurs tout à fait en harmonie avec le sous-amendement qui a modifié l'amendement n° 74 - la commission des finances a émis un avis favorable à l'inclusion des logements de 7^e et 8^e catégories pour la détermination des logements sociaux.

Dans la foulée, elle a donné un avis défavorable aux deux amendements n°s 112 et 113, considérant, sous réserve d'une information que M. le ministre d'Etat pourra peut-être nous apporter, que les logements visés par M. Vigouroux dans ses deux textes sont couverts par l'inclusion dans les composantes de l'indice des charges à caractère social de la commune des logements de 7^e et 8^e catégories.

M. le président. La commission des finances m'a demandé de conduire nos travaux jusqu'à une heure quarante-cinq et nous réussirons à achever l'examen de l'article 3 si chacun y met du sien, ce qui déblayera tout de même singulièrement le terrain.

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

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 51, 24 rectifié, 112 et 113 ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Le Gouvernement est défavorable aux amendements n°s 51 et 24 rectifié.

Quant aux amendements n°s 112 et 113, monsieur Vigouroux, je crois avoir démontré depuis le début du débat combien je souhaitais une amélioration de la définition du logement social.

Ce qui m'ennuie dans vos amendements, c'est que vous souhaitez inclure immédiatement la modification dans la définition du logement social alors que, pour ma part, je ne souhaite le faire qu'après avoir construit le cocktail de définitions que j'évoque depuis un certain temps.

C'est la raison pour laquelle je ne puis accepter en l'état les amendements n°s 112 et 113. Tout à l'heure viendra en discussion un amendement n° 115, présenté par M. Bellanger, tendant précisément à une modification de la définition du logement social après constitution de la simulation et du cocktail, qui me paraît être une démarche meilleure que celle que nous propose M. Vigouroux. Par conséquent, sur le fond je ne suis pas contre les amendements n°s 112 et 113 mais je ne puis accepter leurs modalités.

M. le président. Les amendements n°s 112 et 113 sont-ils maintenus, monsieur Vigouroux ?

M. Robert-Paul Vigouroux. M. le ministre m'a donné satisfaction, puisqu'il vient de répéter ce qu'il avait dit à l'Assemblée nationale mais en allant encore plus loin, car il s'agissait alors d'un rapport dont on ne savait pas très bien ce qui en résulterait. Il prend maintenant devant nous l'engagement d'élargir la notion de logement social. Il reste à définir les modalités de cette extension. Je demande simplement de nouveau que cela soit fait pour 1991 et je retire les deux amendements que j'avais déposés.

M. le président. Les amendements n°s 112 et 113 sont retirés.

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 51.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Il va peut-être retirer son amendement...

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. Non, monsieur le rapporteur, je ne retire pas cet amendement et je ne comprends d'ailleurs pas très bien pourquoi la commission des finances y est hostile.

Je le comprends d'autant moins que les orateurs qui se sont succédé à la tribune lors de la discussion générale ont affirmé à diverses reprises que la désertification était en quelque sorte la conséquence de la concentration et vice versa, qu'il fallait donc rendre les zones rurales attractives et, pour cela, les encourager à se regrouper dans un projet de développement économique local. Or tel est précisément l'objet de l'amendement proposé par la commission des affaires économiques et du Plan. Cette proposition vise donc à la déconcentration et contribue à régler certains problèmes des zones urbaines.

Le Gouvernement s'est contenté de dire qu'il était défavorable à notre amendement.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je partageais l'avis de M. le rapporteur !

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. Monsieur le rapporteur, il conviendrait tout de même de retenir la notion de concentration par rapport à la désertification. Si vous n'aidez pas les communes rurales à promouvoir un projet de développement économique pour essayer d'attirer les entreprises, donc les emplois, donc les populations, en milieu rural, nous ne réglerons jamais définitivement ce problème de la concentration des zones urbaines.

M. René Rognault. Et cela, c'est possible !

M. Jacques Bellanger. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jacques Bellanger. Cet amendement est très ambigu. Je comprends tout à fait M. le rapporteur qui a dit que ce texte aurait plutôt sa place dans ce que l'on appelle la « loi Joxe ». Ce caractère avait à l'origine retenu très favorablement notre attention.

Mais cet amendement, est, je le répète, ambigu, M. le rapporteur pour avis pourra peut-être m'apporter quelques éclaircissements. S'agit-il des groupements de communes de moins de 10 000 habitants ayant défini un projet de développement économique local, sans autre condition, ou bien d'autres conditions sont-elles nécessaires ?

Dans le premier cas, cela ne nous paraît pas possible ; sans conditions de ressources, ce n'est pas acceptable, quel que soit notre intérêt pour les regroupements de communes. En revanche, si un certain nombre de conditions supplémentaires sont requises, pourquoi pas ?

Mais comme je crains que ce ne soit, dans l'esprit de l'auteur de l'amendement, la première interprétation qui l'emporte, nous ne pouvons pas souscrire à cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 51, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 24 rectifié, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis maintenant saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 126, présenté par M. Louis Souvet, est ainsi rédigé :

« I. - A la fin du premier alinéa du paragraphe I du texte proposé par l'article 3 pour l'article L. 234-14-1 du code des communes, remplacer les mots : "les deux conditions suivantes :" par les mots : "les trois conditions suivantes :".

« II. - A la fin du deuxième alinéa (1^o) du paragraphe I du texte proposé par cet article pour l'article L. 234-14-1 du code des communes, remplacer les mots : "doit être supérieur à 11 p. 100" par les mots : "doit être supérieur à 6 p. 100".

« III. - Après le troisième alinéa (2°) du paragraphe I du texte proposé par cet article pour l'article L. 234-14-1 du code des communes, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Le revenu imposable par foyer fiscal doit être inférieur au revenu moyen national imposable par foyer fiscal des communes de plus de 10 000 habitants. »

Le deuxième, n° 69 rectifié, présenté par M. Paul Girod, au nom de la commission des finances, a pour objet de rédiger ainsi le deuxième alinéa (1°) du paragraphe I du texte proposé par l'article 3 pour l'article L. 234-14-1 du code des communes :

« 1° Le rapport entre l'indice des charges à caractère social de la commune, tel que défini à l'article L. 234-14-2 et la population de la commune est supérieur, dans une proportion fixée par la loi prévue à l'article additionnel après l'article 4 de la loi n° du 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, au rapport moyen constaté pour les communes appartenant au même groupe démographique ; »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 138, présenté par M. Rufin, au nom de la commission des lois, et tendant à insérer, après les mots : « population de la commune », les mots : «, telle qu'elle résulte des recensements généraux ou complémentaires, ».

Le troisième amendement, n° 114 rectifié, présenté par MM. Carat, Bellanger, Loidant, Régnault, Costes, Mme Bergé-Lavigne, MM. Delfau, Perrein, Saunier, Othily, Vigouroux, Rocca Serra, Vallet, les membres du groupe socialiste et apparentés, vise, dans le deuxième alinéa (1°) du paragraphe I du texte proposé par cet article pour l'article L. 234-14-1 du code des communes, après le mot : « complémentaires », à insérer les mots : « sans prise en compte des populations carcérales ».

L'amendement n° 126 est-il soutenu ?...

Je constate qu'il ne l'est pas.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 69 rectifié.

M. Paul Girod, rapporteur. Chacun aura compris, à sa lecture, que cet amendement constitue le pivot du système imaginé et proposé par la commission des finances, dont le premier jalon a été accepté tout à l'heure par le Sénat avec le vote de l'amendement n° 74.

Il tend à faire entrer dans le système de déclenchement ce fameux indice des charges à caractère social de la commune.

M. Jean Simonin. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Rufin, rapporteur pour avis, pour présenter le sous-amendement n° 138.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. Ce sous-amendement se justifie par son texte même.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, la commission des finances est perplexe, car il s'agit, en définitive, d'une nouvelle définition de la population, qui n'est plus la « population D.G.F. » à laquelle elle souhaite qu'on apporte le moins possible de dérogations.

Elle s'en remettra donc à la sagesse du Sénat, qu'elle espère plutôt négative...

M. le président. La parole est à M. Bellanger, pour défendre l'amendement n° 114 rectifié.

M. Jacques Bellanger. Il s'agit d'exclure de la population prise en compte dans le calcul du rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune, les populations carcérales.

M. Jean-Marie Girault. Et pourquoi pas les communautés contemplatives ? (Sourires.)

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

M. Paul Girod, rapporteur. Il est forcément négatif, pour deux raisons. La première est qu'il n'est pas compatible avec l'amendement n° 69 rectifié. La seconde tient au fait que

l'existence d'une prison dans une commune crée, en général, toute une série de phénomènes sociaux qui sont rarement positifs.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 69 rectifié, le sous-amendement n° 138 et l'amendement n° 114 rectifié ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Monsieur le président, mon sentiment sur l'amendement n° 69 rectifié est étonnamment semblable à celui que j'ai exprimé lors de l'examen de l'amendement n° 74 : il est défavorable.

Sur le sous-amendement n° 138, je dirai à M. le rapporteur pour avis que nous prenons en compte les recensements généraux et les recensements complémentaires. Cela me paraît tout à fait normal et je n'ai pas besoin d'un sous-amendement pour confirmer que nous allons dans ce sens.

Quant à l'amendement n° 114 rectifié, il découle sans doute du souci de précision de M. Bellanger. Cependant, je crois que les communes concernées par un établissement carcéral en tirent plus d'effets négatifs que d'effets positifs. Je rejoins, à cet égard, l'analyse de M. le rapporteur et je ne crois pas utile de retenir cette disposition.

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 138, repoussé par le Gouvernement et pour lequel la commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 69 rectifié.

M. Jacques Bellanger. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jacques Bellanger. Nous comprenons maintenant à quoi va servir l'indice que nous avons adopté tout à l'heure. Nous voyons poindre une véritable rédaction de remplacement par rapport au texte qu'a déposé le Gouvernement.

Dans ces conditions, nous ne pourrions pas adopter cet amendement.

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

Je mets aux voix, complété, l'amendement n° 69 rectifié, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 114 rectifié n'a plus d'objet.

Par amendement n° 70, M. Paul Girod, au nom de la commission des finances, propose, dans le troisième alinéa (2°) du paragraphe I du texte présenté par l'article 3 pour l'article L. 234-14-1 du code des communes, après les mots : « tel que défini à l'article L. 234-6 », d'insérer les mots : « sous réserve de la prise en compte des bases nettes des quatre taxes directes locales ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, cet amendement vise tout simplement à préciser qu'il s'agit des bases nettes des quatre taxes directes locales.

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Défavorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 70.

M. Jacques Bellanger. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jacques Bellanger. Nous ne sommes pas du tout favorables à la prise en compte des bases nettes. En effet, les bases brutes étant indépendantes des décisions communales, elles constituent des critères communs valables pour tous. En revanche, les bases nettes dépendent des abattements décidés par les communes et, par conséquent, les calculs de potentiel fiscal dépendront de la propre politique des communes. Je me demande comment on va arriver à des comparaisons valables !

Voilà pourquoi, pour notre part, nous ne pouvons pas être favorables à cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 70, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 71, M. Paul Girod, au nom de la commission des finances, propose, après le quatrième alinéa du paragraphe I du texte présenté par l'article 3 pour l'article L. 234-14-1 du code des communes, d'insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Pour apprécier le seuil de 10 000 habitants mentionné au premier alinéa ci-dessus, la population de la commune est calculée dans les conditions prévues à l'article L. 234-19-3. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. Il s'agit de préciser l'appréciation du seuil de 10 000 habitants selon les règles de la D.G.F.

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je suis favorable à cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 71, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 72, M. Paul Girod, au nom de la commission des finances, propose de compléter, *in fine*, le paragraphe I du texte présenté par l'article 3 pour l'article L. 234-14-1 du code des communes par un alinéa ainsi rédigé :

« Le conseil municipal des communes bénéficiant d'attributions au titre de la dotation de solidarité urbaine adopte, chaque année, un rapport, transmis ensuite pour information au comité des finances locales et retraçant les actions conduites en vue de l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers en difficulté. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. Voilà un amendement qui a soulevé quelques tollés, probablement excessifs, lors de la discussion générale.

Des communes vont recevoir des fonds dans le cadre d'une affectation déterminée : aider des zones situées chez elles et qui sont en difficulté. L'objet est bien précis : il s'agit d'une dotation de solidarité urbaine. Par conséquent, il ne semble pas invraisemblable de demander à ces communes d'adopter, tous les ans, un rapport sur l'utilisation qu'elles ont faite des fonds en question.

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Comme cela a été dit à l'Assemblée nationale, le Gouvernement considère que la dotation de solidarité urbaine relève du droit commun des concours particuliers de la dotation globale de fonctionnement. Aucun rapport n'est exigé des communes touristiques ou des communes d'agglomérations sur l'emploi des crédits qui leur sont attribués au titre de leurs concours particuliers respectifs.

Par ailleurs, monsieur le rapporteur, se poseraient un certain nombre de problèmes pratiques, qui ne sont pas à négliger, puisque le comité des finances locales, si l'on vous suivait, aurait à prendre connaissance chaque année de 400 rapports.

L'article 3 du présent projet de loi prévoit la présentation d'un rapport du Gouvernement sur les actions de développement social urbain entreprises par les communes bénéficiaires, ce qui, selon nous, constitue un mode d'information plus efficace que la proposition que vous nous faites.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. Je voudrais donner très brièvement l'avis de la commission des lois sur cet amendement n° 72.

M. le président. Monsieur le rapporteur pour avis, bien entendu, je vais juger, en vertu de l'article 36, alinéa 6, du règlement, que vos propos sont nécessaires à l'information du Sénat. Mais, théoriquement, je ne devrais pas vous autoriser

à donner un avis sur un amendement déposé par la commission saisie au fond. En effet, celle-ci est là pour donner un avis sur les amendements présentés par les commissions saisies pour avis et non pour entendre les avis des commissions saisies pour avis sur ses propres amendements.

Cela dit, comme je me doute que vos propos sont nécessaires à l'information du Sénat, en vertu des pouvoirs discrétionnaires que je tiens de l'article 36, alinéa 6, je vous invite à poursuivre.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. Je vous remercie, monsieur le président.

Cet amendement n° 72 impose aux communes bénéficiaires de la D.S.U. l'établissement d'un rapport retraçant les actions conduites en vue de l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers en difficulté.

Comme vous me l'avez indiqué tout à l'heure, monsieur le président, la commission des lois n'a pas à émettre un avis sur cet amendement. Cependant, il s'agit là d'un problème dont elle a longuement débattu. La question posée était la suivante : faut-il instituer un certain contrôle sur l'utilisation des attributions de D.S.U. ?

Certes, il serait bien naturel que les communes qui contribueraient par la minoration de leur taux d'évolution minimale garantie fussent assurées que l'on ne prend pas le risque de déséquilibrer leur budget à des fins autres que de contribuer à résoudre les difficultés sociales de certains banlieues.

Mais les membres de la commission des lois ont fini par conclure qu'un contrôle de l'affectation des attributions de D.S.U. pourrait être considéré comme une atteinte au principe de la libre administration des communes. (*M. le ministre d'Etat acquiesce.*)

Pour ma part, je reconnais que le rapport prévu par l'amendement n° 72 de la commission des finances a pour seule finalité de constituer un élément d'information pour le comité des finances locales.

C'est pourquoi je m'en remets à la sagesse du Sénat sur cet amendement.

M. le président. Monsieur le rapporteur, l'amendement n° 72 est-il maintenu ?

M. Paul Girod, rapporteur. Si l'avis de la commission des lois est pertinent, celui de M. le ministre d'Etat l'est moins, me semble-t-il.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Vous êtes juge et partie !

M. Paul Girod, rapporteur. En effet, vous faites référence aux autres concours particuliers qui sont financés sur la masse de la D.G.F., tandis que, dans ce cas, le concours particulier est financé par un « prêt confiscation »...

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Cela n'a rien à voir !

M. Paul Girod, rapporteur. ... sur un nombre limité de communes, ce qui fait qu'il n'est pas de même nature et, par conséquent, qu'il n'est pas toujours traité de la même manière.

Au nom de la commission des finances, je puis dire que je suis sensible aux argumentations de la commission des lois, mais pas à celles du Gouvernement. En conséquence, je retire l'amendement.

M. Emmanuel Hamel. C'est bien dommage !

M. le président. L'amendement n° 72 est retiré.

Par amendement n° 127, M. Louis Souvet propose d'insérer, après le paragraphe I du texte présenté par l'article 3 pour l'article L. 234-14-1 du code des communes, un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« Bénéficient également de la dotation de solidarité urbaine les communes de 10 000 habitants et plus qui remplissent les deux conditions suivantes :

« 1. Le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 234-6, doit être supérieur au plus de 10 p. 100 au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10 000 habitants.

« 2. L'effort fiscal de la commune, tel que défini à l'article L. 234-5, doit être supérieur à 1,5. »

Cet amendement est-il soutenu ?...

Je constate qu'il ne l'est pas.

Je suis maintenant saisi de deux amendements présentés par M. Jean-Marie Girault.

L'amendement n° 104 tend à rédiger comme suit la seconde phrase du premier alinéa du texte proposé par l'article 3 pour le paragraphe II de l'article L. 234-14-1 du code des communes : « Ces montants, prélevés sur les ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des communes, ne sont pas pris en compte pour l'application des articles L. 234-12 et L. 234-13. »

L'amendement n° 105 vise à rédiger comme suit le deuxième alinéa du texte présenté par cet article pour le paragraphe II de l'article L. 234-14-1 du code des communes :

« A compter de 1994, le taux de progression de la dotation de solidarité urbaine progresse comme la dotation globale de fonctionnement. »

La parole est à M. Jean-Marie Girault, pour défendre les amendements nos 104 et 105.

M. Jean-Marie Girault. Tout est simple. J'entends dire depuis le début de cet après-midi qu'il s'agit d'un concours particulier que l'on appelle la dotation de solidarité urbaine.

Lors de la discussion générale, j'ai exposé les raisons qui m'avaient amené à déposer les amendements nos 104 et 105 ainsi que, ultérieurement à l'article 4, l'amendement n° 107. Ces amendements sont tous de la même famille.

L'idée est d'assurer le financement de la dotation de solidarité urbaine comme pour un concours particulier, c'est-à-dire à partir de la masse globale de la dotation globale de fonctionnement.

La dotation de solidarité urbaine entre tout à fait dans la philosophie de la dotation globale de fonctionnement, qui a prévu des péréquations, une solidarité de l'ensemble des communes de France par rapport à la définition de critères et de clés de répartition. Il en est créé une par le projet de loi. Traitons-la comme un concours particulier.

Tel est l'objet de ces deux amendements, qui, comme je le disais cet après-midi, contribueraient largement à dépassionner le débat et à nous maintenir dans la philosophie stricte de la dotation globale de fonctionnement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements nos 104 et 105 ?

M. Paul Girod, rapporteur. La commission souhaiterait entendre d'abord le Gouvernement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 104 et 105 ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Le Gouvernement se déclare surpris par la position de M. le rapporteur, qui n'est pas habituelle depuis le début du débat. Cependant, puisqu'il a souhaité entendre le Gouvernement sur les deux amendements, celui-ci, bien entendu, obtempère.

En ce qui concerne l'amendement n° 104, M. Jean-Marie Girault propose de financer la dotation de solidarité urbaine par un prélèvement opéré à la base sur la masse mise en répartition au titre de la D.G.F. En fait, il s'agit d'une méthode différente de celle qui est suggérée par le projet de loi.

La raison pour laquelle le Gouvernement s'oppose à cette autre méthode, c'est qu'elle reviendrait, en définitive, d'une certaine façon, à faire contribuer à l'effort de solidarité en direction des communes qui ont les plus graves difficultés l'ensemble des communes, y compris celles qui connaissent déjà des difficultés, et non pas exclusivement celles qui sont dans une situation jugée sur le plan financier plus favorable par rapport aux problèmes auxquels elles sont confrontées.

Par ailleurs, je rappelle que cette modalité reviendrait, d'une certaine façon, à faire aussi contribuer les communes rurales, par l'intermédiaire du prélèvement à la base, à l'effort en faveur des communes urbaines, c'est-à-dire que cette disposition irait à l'encontre de toute une série d'interventions que nous avons entendues dans cette assemblée en faveur d'un effort en direction des communes rurales.

Voilà les raisons pour lesquelles le Gouvernement s'oppose à l'amendement n° 104.

En ce qui concerne l'amendement n° 105, qui a pour objet de faire progresser à partir de 1994 la dotation de solidarité urbaine comme la D.G.F., ainsi que vous l'avez dit, la dotation de solidarité urbaine est un nouveau concours particulier.

L'avis du Gouvernement est qu'il appartiendra, à partir de 1994, au comité des finances locales, dont c'est le rôle, d'en fixer le taux de progression, comme il le fait actuellement pour la dotation aux villes-centres et aux deux concours particuliers touristiques.

Nous souhaitons maintenir une cohérence, dans l'ensemble du dispositif existant, des concours particuliers. C'est la raison pour laquelle nous ne souhaitons pas voir cet amendement retenu, de manière à préserver la marge d'appréciation du comité des finances locales, dans lequel, je le rappelle, les élus sont majoritaires.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Si j'ai demandé au Gouvernement de s'exprimer le premier, c'est parce que je voulais que soit bien précisée l'attitude de la commission des finances sur le problème de la solidarité.

Le système envisagé, même si les modalités d'application retenues sont différentes pour le Gouvernement et pour la commission des finances, est un système de solidarité que dans son principe nous acceptons. Je voudrais que cela soit bien compris et bien retenu comme étant la position de la commission des finances et, je l'espère, celle du Sénat.

Nous acceptons l'idée que des communes qui sont plus prospères que d'autres soient amenées à abandonner une partie de leurs ressources au profit des communes qui connaissent des difficultés. J'apporte cette précision afin qu'il ne subsiste aucun procès d'intention à l'encontre du Sénat et de la commission des finances.

C'est la raison pour laquelle je vais, pour une fois, rejoindre le Gouvernement dans son avis défavorable sur l'amendement n° 104. Si je comprends bien les motivations qui ont inspiré son auteur, cet amendement me semble aller dans une direction différente de celle qu'a acceptée la commission des finances et qui est, je le rappelle, celle d'une solidarité entre les communes aisées, d'une part, et les communes en situation difficile, d'autre part.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 104.

M. Jacques Bellanger. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jacques Bellanger. Pour une fois, nous sommes en plein accord avec M. le rapporteur de la commission des finances. Ce n'est pas d'ailleurs pour que le Sénat ne soit pas suspecté, mais c'est simplement parce que nous croyons profondément qu'il importe d'organiser un mécanisme de péréquation entre les villes riches et les villes pauvres. Je n'aime pas ces expressions.

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

M. Jacques Bellanger. Je préfère dire qu'il faut instaurer une solidarité entre les villes qui ont certaines ressources et celles qui en ont moins. Nous éviterons ainsi quelques malentendus.

La décision de principe ne suffit pas. Il faudra la mettre en application. Je suis au regret de dire à M. Jean-Marie Girault que nous ne pouvons accepter les amendements qu'il propose. Puisque nous sommes d'accord avec la commission des finances, nous allons travailler ensemble maintenant pour que ces principes soient vraiment appliqués.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 104, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 105, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis maintenant saisi de cinq amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 25, présenté par M. Rufin au nom de la commission des lois, vise à rédiger comme suit la fin du premier alinéa du paragraphe III du texte proposé par l'article 3

pour l'article L. 234-14-1 du code des communes : « ... de la population, du potentiel fiscal et du nombre de logements visés au troisième alinéa du paragraphe I ».

Les deuxième et troisième amendements sont identiques.

L'amendement n° 106 est déposé par M. Jean-Marie Girault.

L'amendement n° 111 est présenté par MM. Bellanger, Loridant, Régnault, Carat et Costes, Mme Bergé-Lavigne, MM. Delfau, Perrein, Saunier, Vigouroux, Othily, Rocca Serra, Vallet, les membres du groupe socialiste et apparentés.

Tous deux tendent à insérer, dans le premier alinéa du paragraphe III du texte présenté par l'article 3 pour l'article L. 234-14-1 du code des communes, après les mots : « du potentiel fiscal », les mots : « , de l'effort fiscal ».

Le quatrième amendement, n° 73, déposé par M. Paul Girod, au nom de la commission des finances, vise à remplacer, à la fin du premier alinéa du paragraphe III du texte proposé par l'article 3 pour l'article L. 234-14-1 du code des communes, les mots : « et du nombre de logements sociaux. » par les mots : « et de l'indice des charges à caractère social ou, pour les communes de moins de 10 000 habitants, du nombre de logements sociaux. »

Le cinquième, n° 13, présenté par M. André Diligent, a pour objet de remplacer, à la fin du premier alinéa du III du texte présenté par l'article 3 pour l'article L. 234-14-1 du code des communes, les mots : « et du nombre de logements sociaux. » par les mots : « du revenu par habitant et du nombre de bénéficiaires du R.M.I. »

M. André Diligent. Je le retire.

M. le président. L'amendement n° 13 est retiré.

La parole est à M. Rufin, rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 25.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. Il s'agit là, en réalité, des critères de répartition de la D.S.U. entre les communes éligibles.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 25 ?

M. Paul Girod, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination, auquel la commission est favorable.

M. le président. La parole est à M. Jean-Marie Girault, pour défendre l'amendement n° 106.

M. Jean-Marie Girault. Il s'agit de revenir au texte du projet de loi, c'est-à-dire de prendre en considération l'effort fiscal d'une commune éventuellement éligible à la dotation de solidarité urbaine.

S'agissant du projet de dotation dont pourraient plus tard bénéficier les communes rurales, il est demandé que le rapport qui sera établi fasse notamment état de l'effort fiscal consenti par les communes concernées.

Je pense donc que, dans un souci d'homogénéité, l'effort fiscal doit être retenu dans tous les cas. Tel est l'objet de cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Bellanger, pour présenter l'amendement n° 111.

M. Jacques Bellanger. En intervenant sur l'ensemble de l'article 3, nous avons dit combien le critère de l'effort fiscal nous paraissait important. Je n'y insisterai donc pas, indiquant simplement qu'il est, selon nous, absolument nécessaire de prendre ainsi en compte la politique fiscale de la commune.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n°s 106 et 111 ?

M. Paul Girod, rapporteur. Le Gouvernement ayant donné son accord sur la suppression de ces dispositions lors du débat à l'Assemblée nationale, je souhaiterais entendre M. le ministre d'Etat avant d'exprimer l'avis de la commission.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 106 et 111 ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Monsieur le président, je remarque que mon avis n'a pas été sollicité sur l'amendement n° 25.

M. le président. En effet, monsieur le ministre d'Etat, car M. le rapporteur pour avis de la commission des lois vient de me faire savoir qu'il souhaitait rectifier l'amendement n° 25 pour en faire un sous-amendement à l'amendement n° 73.

Veillez poursuivre, monsieur le ministre d'Etat.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. J'en viens donc aux amendements n°s 106 et 111, qui ont pour objet de rétablir la rédaction initiale du projet de loi prévoyant de retenir parmi les critères de répartition de la D.S.U. le critère de l'effort fiscal. Cet élément a effectivement été pris en compte dans tout le travail préparatoire au projet de loi.

Cette disposition a été supprimée par l'Assemblée nationale au détriment des communes dont l'effort fiscal est particulièrement élevé, souvent en raison de charges importantes.

Par conséquent, soucieux de ne pas décevoir M. le rapporteur, je m'en remets à la sagesse du Sénat sur ces deux amendements.

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

M. Paul Girod, rapporteur. La position de la commission est beaucoup plus nette : elle est défavorable aux deux amendements.

M. le président. Je vais mettre aux voix les amendements identiques n°s 106 et 111.

M. Jean-Marie Girault. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Jean-Marie Girault.

M. Jean-Marie Girault. Le Sénat sait sans doute comment je vais voter ! Mais j'aurais aimé que le rapporteur de la commission des finances fût un peu plus explicite et disert sur cette question.

M. Gérard Delfau. Tout à fait !

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. L'effort fiscal, nous le savons tous, caractérise aussi, dans un certain nombre de cas, le mode de gestion de la commune. Il ne semble donc pas opportun de le prendre en compte.

M. Jean-Marie Girault. On est toujours victime des autres dans ces cas-là ! C'est un raisonnement extraordinaire !

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

Je mets aux voix les amendements identiques n°s 106 et 111, repoussés par la commission et sur lesquels le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je viens d'être saisi d'un sous-amendement n° 25 rectifié, présenté par M. Rufin, au nom de la commission des lois, à l'amendement n° 73 de la commission des finances et tendant, à la fin du texte proposé par l'amendement n° 73, à remplacer le mot : " sociaux " par les mots : " visés au premier alinéa du paragraphe ".

La parole est à M. Rufin, rapporteur pour avis.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis. Comme je l'ai déjà dit, il s'agit d'un texte de coordination.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 73 et donner l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 25 rectifié.

M. Paul Girod, rapporteur. Répondant aux espoirs de la commission des finances, le Sénat vient d'accepter l'« intrusion » du système de l'indice des charges à caractère social comme l'un des éléments pivots de l'application de la dotation de solidarité urbaine. L'amendement n° 73 est donc un texte de coordination.

J'indique par ailleurs que la commission des finances est favorable au sous-amendement n° 25 rectifié, qui complète utilement l'amendement n° 73.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 73 et le sous-amendement n° 25 rectifié ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Le Gouvernement ayant été hostile à l'instauration de l'indice des charges à caractère social de la commune, il est également hostile à ces deux textes.

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 25 rectifié, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.
(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 73, ainsi modifié.

M. Gérard Delfau. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Delfau, pour explication de vote.

M. Gérard Delfau. Je voudrais obtenir quelques précisions de votre part, monsieur le rapporteur.

Dans quelle mesure et pour quelle raison faites-vous une distinction entre les villes de plus de 10 000 habitants et celles de moins de 10 000 habitants ? Pourquoi réservez-vous l'indice des charges à caractère social, selon la très belle construction de la commission des finances aux seules villes de plus de 10 000 habitants ? Pourquoi, en revanche, estimez-vous que le nombre des logements sociaux est un critère suffisant pour les villes de moins de 10 000 habitants ?

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. C'est simplement parce que, dans les villes de moins de 10 000 habitants, le problème est un peu moins complexe que dans les grandes agglomérations.

M. Christian Poncelet. C'est évident !

M. Gérard Delfau. Le Sénat défend les ruraux !

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

Je mets aux voix, modifié, l'amendement n° 73, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 86, M. Paul Girod, au nom de la commission des finances, propose de supprimer le second alinéa du paragraphe III du texte présenté par l'article 3 pour l'article L. 234-14-1 du code des communes.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. La commission retire cet amendement puisqu'elle avait retiré l'amendement n° 72 qui prétendait s'y substituer.

M. le président. L'amendement n° 86 est retiré.

Je vais mettre aux voix l'article 3, modifié.

M. Emmanuel Hamel. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Emmanuel Hamel. A titre personnel, je ne voterai pas l'article 3 en dépit des amendements déposés par la commission des lois et par la commission des finances et inspirés par le souci d'améliorer le texte de l'Assemblée nationale.

Je ne peux pas le voter d'autant que je me souviens d'une phrase prononcée tout à l'heure par M. le ministre d'Etat et par laquelle il a rappelé - ce que d'ailleurs nous savions - qu'à partir de 1994 le taux de progression de la dotation de solidarité urbaine serait décidé par le comité des finances locales.

Ainsi, on nous dit : vous aurez 400 millions de francs pour cette année, 700 millions pour l'an prochain, 1 milliard pour dans trois ans ; mais, à partir de 1994, vous verrez !

Etant donné que les critères sont tout à fait imparfaits, je ne peux pas voter cet article.

M. Robert Vizet. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Robert Vizet. Je serais bien en peine de m'expliquer, si, sur le fond, je n'étais pas en désaccord, car je me demande quelle allure a désormais cet article 3 après avoir été modifié par les différents amendements adoptés par la majorité du Sénat !

Cela dit, la logique reste la même et j'ai déjà expliqué notre opposition à cette logique. Par conséquent, nous ne voterons pas cet article 3 modifié. Cependant, monsieur le ministre d'Etat, je voudrais vous poser une question. Qui

déterminera à l'échelon local le nombre des logements sociaux dans chaque commune ? Dans mon département, je n'ai pas pu obtenir de réponse !

Or c'est important car, si l'on veut confronter les simulations et vérifier que ces dernières correspondent à la réalité locale, il sera intéressant de savoir à qui s'adresser !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je répondrai à votre interpellation, bien que, comme vous, monsieur Vizet, je n'accepte pas la nouvelle configuration des critères définis par l'article 3 tel qu'il vient d'être amendé.

Comme je l'ai déjà dit, ce nombre sera déterminé sur la base des logements sociaux d'H.L.M., critère qui figurait dans le projet de loi initial. Mais, en raison des amendements adoptés par l'Assemblée nationale, les foyers de jeunes travailleurs, les foyers d'immigrés et un certain nombre d'éléments caractéristiques seront également pris en compte.

Et nous travaillons à une simulation intégrant deux dispositions complémentaires, à savoir les attributaires des allocations logement et les habitants de taudis ne donnant pas droit à l'aide à la personne, tel que M. Diligent l'a évoqué tout à l'heure.

Quand j'ai parlé, tout à l'heure d'un « cocktail », d'une « combinaison » - je n'ai pas trouvé de terme excellent ! - je voulais dire que chacun de ces critères devait être pris selon certaines proportions ; c'est l'objet du travail de simulation qui sera effectué.

Ses résultats seront présentés au Parlement et feront l'objet d'un amendement à un prochain projet de loi, si nous sommes d'accord sur la simulation.

M. Robert Vizet. Je demande la parole.

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

M. Robert Vizet. Je me suis certainement mal expliqué ! Ce ne sont pas les caractéristiques générales qui me préoccupent. Pour moi, la question est de savoir qui décidera que, localement, tel ou tel logement entre dans la simulation. En effet, si nous ne le savons pas, comment pourrions-nous vérifier quels sont les logements pris en compte ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Nous nous comprenons mal ! S'agissant des attributaires d'allocations de logement, ce sont les caisses d'allocations familiales qui détiennent le recensement. Et, à l'heure actuelle, pour les simulations, nous faisons « remonter » des caisses d'allocation logement d'un certain nombre de départements les éléments statistiques des communes, ce qui demande du temps.

Il y aura donc, pour chaque commune, une détermination des différents critères ainsi qu'une pondération entre ces critères.

Par ailleurs, je rappelle que M. le Premier ministre a déclaré très clairement qu'il était prêt à ce que la discussion parlementaire permette de parvenir à une meilleure adaptation de ce critère du logement social, dès lors que celle-ci n'irait pas à l'encontre des objectifs poursuivis par le projet de loi.

M. Paul Girod, rapporteur. Améliorez-les donc en faisant l'étude de l'indice des charges à caractère social !

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

Je mets aux voix l'article 3, modifié.

(L'article 3 est adopté.)

M. le président. Je remercie le Sénat d'avoir accepté d'achever l'examen de l'article 3 du projet de loi.

Le Sénat a examiné quarante-deux amendements ; nous voyageons à la cadence de quatorze amendements à l'heure ; il en reste quatre-vingt-dix.

Par conséquent et grâce à l'effort de ce soir, la discussion de ce texte pourrait être achevée demain soir, dans les conditions que M. le président de la commission des finances avait lui-même suggérées au Sénat.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Je demande la parole.

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

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Je m'associe aux remerciements que vous venez d'adresser au Sénat et vous remercie vous-même, monsieur le président, de vous être fait l'écho de mes propositions sur le déroulement de nos travaux.

Grâce à votre diligence et si nous maintenons la cadence, le Sénat pourra donc achever cette discussion dans la soirée, voire en fin d'après-midi.

5

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de MM. Roland Courteau, Claude Estier, André Vézinhel, Raymond Courrière et des membres du groupe socialiste une proposition de loi tendant à supprimer les sanctions contre les avocats prévues à l'article 75 de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 258, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiments.*)

6

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Marcel Rudloff, rapporteur pour le Sénat, un rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant réforme des dispositions générales du code pénal.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 256 et distribué.

J'ai reçu de M. Bernard Seillier un rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi relatif à la pharmacie d'officine (n° 233, 1990-1991).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 257 et distribué.

7

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 4 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 et du Plan.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(*La séance est levée le jeudi 4 avril 1991, à deux heures quinze.*)

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
JEAN LEGRAND*

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du mercredi 3 avril 1991

SCRUTIN (N° 85)

sur l'amendement n° 89 de M. Robert Vizet et des membres du groupe communiste et apparenté tendant à introduire un article additionnel après l'article 2 bis 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 : 319

Nombre de suffrages exprimés : 251

Pour : 17

Contre : 234

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

Henri Bangou
Marie-Claude
Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Danielle
Bidard-Reydet
Paulette Fost

Jacqueline
Frayse-Cazalis
Jean Garcia
Jean-Marie Girault
Charles Lederman
Félix Leyzour
Hélène Luc

Louis Minetti
Robert Pagés
Ivan Renar
Paul Souffrin
Hector Viron
Robert Vizet

Ont voté contre

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 Ballarelo
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 Brisepierre
Louis Brives
Camille Cabana
Guy Cabanel
Michel Caldaguès
Robert Calmejane
Jean-Pierre Camoin
Jean-Pierre Cantegrit
Paul Caron
Ernest Cartigny
Louis de Catuelan
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Gérard César
Jean Chamant
Jean-Paul Chambriard
Jacques Chaumont
Michel Chauty
Jean Chérioux
Roger Chinlaud
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 Daunac
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie

Jean Delaneau
François Delga
Jacques Delong
Charles Descours
André Diligent
Michel Doublet
Franz Duboscq
Alain Dufaut
Pierre Dumas
Jean Dumont
Ambroise Dupont
Hubert
Durand-Chastel
André Egu
Jean-Paul Emin
Jean Faure
Marcel Fortier
André Fosset
Philippe François
Jean François-Poncet
Jean-Claude Gaudin
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard
François Gerbaud
François Giacobbi
Charles Ginésy
Paul Girod
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
Pierre Jeambrun
Charles Jolibois
André Jourdain
Louis Jung
Paul Kauss
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Christian
de La Malène
Lucien Lanier
Jacques Larché
Gérard Larcher
Bernard Laurent
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Henri Le Breton
Jean Lecanuet
Bernard Legrand
Jean-François
Le Grand
Edouard Le Jeune
Max Lejeune
Charles-Edmond
Lenglet
Marcel Lesbros
François Lesein
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 Moinaro
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 Poncellet
Michel Poniatowski
Roger Poudonson
Richard Pouille
Jean Pourchet
André Pourny
Claude Prouvoeur

Jean Puech
Henri de Raincourt
Henri Revol
Roger Rigaudière
Guy Robert
Jean-Jacques Robert
Nelly Rodi
Jean Roger
Josselin de Rohan
Roger Romani
Olivier Roux
Marcel Rudloff
Michel Rufin
Pierre Schiélé
Maurice Schumann
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

Se sont abstenus

Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Jean-Pierre Bayle
Gilbert Belin
Jacques Bellanger
Maryse Bergé-Lavigne
Roland Bernard
Jean Besson
Jacques Bialski
Pierre Biarnes
Marc Bœuf
Marcel Bony
Jacques Carat
Robert Castaing
William Chervy
Claude Cornac
Philippe Costes
Raymond Courrière
Roland Courteau
Michel Darras
Marcel Debarge
André Delelis

Gérard Delfau
Jean-Pierre Demerliat
Rodolphe Désiré
Michel
Dreyfus-Schmidt
Bernard Dussaut
Claude Estier
Jean-Pierre Fourcade
Aubert Garcia
Gérard Gaud
Roland Grimaldi
Robert Guillaume
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucournet
Paul Loridant
François Louisy
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Jean-Luc Mélenchon
Michel Moreigne
Georges Othily

Albert Pen
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrein
Jean Peyrafitte
Louis Philibert
Robert Pontillon
Claude Pradille
Roger Quilliot
Albert Ramassamy
René Regnault
Jacques Roccaserra
Gérard Roujas
André Rouvière
Claude Saunier
Bernard Seillier
Franck Sérusclat
René-Pierre Signé
Fernand Tardy
André Vallet
André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert Vigouroux

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Etienne Dailly, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants :	318
Nombre de suffrages exprimés :	252
Majorité absolue des suffrages exprimés :	127
Pour l'adoption :	17
Contre :	235

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