Année 1993. – N° 67 S. (C.R.) ISSN 0755-544 X Jeudi 28 octobre 1993

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

JOURNAL OFFICIEL

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

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994

COMPTE RENDU INTÉGRAL

13e SÉANCE

Séance du mercredi 27 octobre 1993

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. RENÉ MONORY

1. **Procès-verbal** (p. 3517).

2. **Décès d'un ancien sénateur** (p. 3517).

3. **Candidature à un organisme extraparlementaire** (p. 3517).

4. **Réforme de la dotation globale de fonctionnement.** – Discussion d'un projet de loi (p. 3517).

   Discussion générale : MM. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales ; Paul Girod, rapporteur de la commission des finances ; René Régnault, Christian Poncelet, président de la commission des finances.

PRÉSIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY

   MM. André Bohl, rapporteur pour avis de la commission des lois ; Jean François-Poncet, Jean-Pierre Fourcade, René Régnault, le rapporteur, Joël Bourdin, Jean-Paul Delevoye, Robert Vizet, François Delga, Jacques Machet.

5. **Nomination d'un membre d'un organisme extraparlementaire** (p. 3547).

   Suspension et reprise de la séance (p. 3547)

PRÉSIDENCE DE M. YVES GUÉNA

6. **Rappel au règlement.** – MM. René Régnault, Daniel Hoeffel, délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales (p. 3547).

7. **Réforme de la dotation globale de fonctionnement.** – Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3548).

   Discussion générale *(suite)* : MM. Michel Sergent, Jean-Marie Girault, Adrien Gouteyron, Jean Huchon, Mme Josette Durrieu, MM. Pierre Lagourgue, Michel Moreigne, André Diligent, Raymond Courrière.

   Clôture de la discussion générale.

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

8. **Dépôt d'une question orale avec débat** (p. 3563).

9. **Dépôt d'un projet de loi** (p. 3564).

10. **Dépôt de propositions de loi** (p. 3564).

11. **Dépôt de propositions de résolution** (p. 3564).

12. **Dépôt de propositions d'acte communautaire** (p. 3564).

13. **Dépôt de rapports** (p. 3565).

14. **Dépôt d'un avis** (p. 3565).

15. **Ordre du jour** (p. 3565).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. RENÉ MONORY

La séance est ouverte à quinze heures trente.

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

DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR

M. le président. J'ai le regret de vous faire part du décès, survenu le 17 octobre 1993, de notre ancien collègue Marc Bardon-Damarzid, qui fut sénateur de la Dordogne de 1946 à 1955.

3

CANDIDATURE À UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. Je rappelle au Sénat que M. le Premier ministre a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation de son représentant au sein d'un organisme extraparlementaire.

La commission des affaires sociales propose la candidature de M. Guy Robert pour siéger en qualité de membre titulaire au sein du conseil d'administration de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

Cette candidature a été affichée. Elle sera ratifiée si la présidence n'a pas reçu d'opposition dans le délai d'une heure prévu par l'article 9 du règlement.

4

RÉFORME DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 38, 1993-1994) portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts. [Rapport n° 50 (1993-1994) et avis n° 45 (1993-1994).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. Daniel Hoeffel, *ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.* Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai l'honneur de présenter en premier lieu devant le Sénat le projet de loi, préparé par le Gouvernement pendant l'été avec un groupe de travail issu du comité des finances locales, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement.

Le Sénat se voit ainsi confirmé, s'il en était besoin, dans son rôle de grand conseil des collectivités locales, qui avait amené le Gouvernement à lui présenter, voilà près de quinze ans, le projet de loi instituant la dotation globale de fonctionnement.

Le texte que j'ai l'honneur de soumettre à votre approbation tire un constat et propose un remède. Cette démarche s'inscrit, en toute logique, dans la politique d'aménagement du territoire que le Premier ministre et le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, avaient esquissée lors du débat de politique générale qui s'est déroulé devant votre assemblée au printemps dernier.

Il constitue en effet une réponse d'urgence à une situation de crise grave, dont la portée dans le temps doit s'inscrire dans la politique de redressement. Ce projet de loi n'a pas pour ambition de régler définitivement la délicate question des modalités de répartition de cette dotation.

Il me paraît cependant indispensable d'exposer tout d'abord la démarche qu'a adoptée le Gouvernement dans la préparation de ce texte. Ensuite, je décrirai plus en détail les dispositions techniques principales du projet de loi.

Chacun connaît la situation budgétaire des finances publiques. Le déficit prévisionnel du projet de loi de finances s'élève à 300 milliards de francs. Pour le contenir dans cette limite difficilement supportable, il faut une action de modération de l'ensemble des dépenses publiques.

C'est l'un des objets du projet de loi de finances pour 1994 que vous examinerez prochainement.

La réforme de la DGF ne se justifie cependant pas, tant s'en faut, par la seule contrainte budgétaire. Cette réforme était en effet inéluctable. Il faut avoir à l'esprit que le *statu quo* était intenable et injuste.

Tout d'abord, le ralentissement économique entraîne une chute du taux de croissance de la dotation globale de fonctionnement. Même si le Gouvernement avait renoncé à limiter le déficit budgétaire – comportement peu responsable au demeurant – et s'il n'avait pas revu les éléments d'indexation de la DGF, celle-ci aurait connu un taux de progression nettement plus faible en 1994 qu'en 1993. En effet, le jeu à droit constant de l'indexation aurait conduit en 1994 à un taux de progression nettement inférieur : 2,93 p. 100 au lieu de 4,33 p. 100 cette année.

A législation constante, la marge de manœuvre, déjà extrêmement faible cette année, se serait encore réduite de 500 millions de francs. La contrainte de redressement des finances publiques nécessitant une modification de son indexation pour 1994, je vous laisse imaginer ce qui serait resté à la péréquation.

J'invite donc chacun à réfléchir à cet état de fait : le *statu quo* était intolérable.

Le dispositif mis en place en 1985 et modifié depuis suscite autant d'attentes qu'il assigne d'objectifs à la DGF ; mais est-il responsable de le maintenir en l'état dès lors que l'on ne dispose plus des moyens financiers permettant de financer les groupements et un minimum de péréquation ?

Certains me diront : « Diminuez la garantie d'évolution et affectez la marge à la péréquation. » Je leur montrerai tout à l'heure qu'il s'agit très exactement de l'objectif poursuivi par le Gouvernement.

D'autres prétendront qu'il faut admettre des diminutions de DGF, voire une suppression pure et simple de la garantie. A ceux-là, je dis : « Attention ! votre intention va dans le bon sens, mais votre solution est très dangereuse pour l'équilibre budgétaire des collectivités perdantes. »

Les simulations effectuées par mes services démontrent l'importance des transferts financiers qu'entraînerait une telle situation. Ainsi, pour un gain moyen de 5 p. 100 pour les communes de 1 000 à 2 000 habitants, les autres strates enregistrant des gains beaucoup plus faibles, les villes perdraient de 2 p. 100 à 17 p. 100 de DGF.

Au risque de décevoir ceux qui soutiennent cette idée, je ne peux en aucune manière suivre pareil chemin sans faire preuve de légèreté à l'égard tant de nos collègues qui gèrent ces collectivités que de leurs contribuables. Ces communes devraient augmenter en effet fortement et brusquement leur pression fiscale.

Il fallait donc agir avec sagesse, c'est-à-dire en préservant la stabilité des ressources des communes.

Mais la sagesse n'interdit pas l'audace. Celle-ci consiste, en 1994, à consacrer la progression de la DGF à une dotation d'aménagement allant dans le sens d'un renforcement des solidarités et d'un soutien accru à la véritable intercommunalité.

Je suis très ouvert à vos propositions, mais la voie est étroite et l'attente particulièrement vive. Les travaux de la mission d'information sur l'avenir de l'espace rural, conduits sous l'autorité du président François-Poncet, ont mis en évidence les attentes du monde rural. L'inquiétude manifestée par les grandes villes doit également être intégrée à la réflexion.

C'est pour répondre à ces soucis que le Premier ministre a décidé de mettre en place une commission mixte d'examen des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Vos préoccupations ont retenu toute l'attention du Gouvernement. Elles démontrent avec force combien une politique ambitieuse d'aménagement du territoire est nécessaire pour amorcer une réponse à ces questions.

La réforme que le Gouvernement vous propose s'inscrit dans cette ambition, même si elle n'en constitue qu'un volet. Les contrats de plan, les contrats de ville et la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire traduiront prochainement ces orientations d'une manière nette.

Il convient de rappeler nettement que si la DGF peut et doit accompagner la politique d'aménagement du territoire, sa vocation première commande d'assurer aux communes une ressource stable et importante leur permettant de faire face à leurs charges.

La réforme de la DGF s'attache également à simplifier les règles de répartition. L'existence d'une multiplicité de dotations créées au fur et à mesure, au cours de ces dernières années, a finalement nui à la compréhension de l'ensemble. Je vous invite à garder à l'esprit cette contrainte de simplicité qui, sans mettre en cause les règles nécessaires d'équité et de solidarité, doit éviter de multiplier les systèmes compliqués et finalement inefficaces.

La démarche équilibrée adoptée par le Gouvernement résulte d'une volonté très marquée de garantir la stabilité des finances locales et de permettre les évolutions nécessaires.

Ces évolutions sont orientées vers les points faibles de notre territoire : les villes, petites ou grandes, supportant des charges élevées et ne disposant que de ressources parfois insuffisantes, les communes rurales et leurs bourgs-centres.

Je tiens à rappeler avec insistance que cette démarche est la seule qui réponde à notre ambition nationale d'équilibre du territoire. On ne peut opposer ni les villes aux campagnes ni les bourgs aux villages isolés. C'est pourquoi le projet privilégie la solidarité en respectant la diversité.

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

M. Daniel Hoeffel, *ministre délégué.* N'est-ce pas de la solidarité que de consacrer près d'un milliard de francs supplémentaire aux communes de l'espace rural ? N'est-ce pas de la solidarité que d'accroître de plus de 10 p. 100 la dotation de solidarité urbaine, alors que les règles actuelles en bloquaient la croissance ?

Est-il encore déraisonnable de permettre à l'intercommunalité de projets, c'est-à-dire à l'expression locale et volontaire de la solidarité, de se développer avec vigueur, grâce à une DGF renforcée autant que de besoin et à une dotation de développement rural entièrement consacrée à des projets de développement économique ou social ? Je ne le crois pas.

Certains nous objecteront que cette solidarité se fera au prix d'une uniformité et qu'elle ne tient pas compte des situations individuelles.

Je souligne à ce propos que toutes les attributions de ces dotations nouvelles prendront en compte la situation de chacune de ces collectivités au travers de critères de charges et de ressources.

Les moins défavorisées toucheront moins que les plus pauvres. Cela va bien dans le sens de la nécessaire péréquation des ressources.

Quant à la dotation forfaitaire, il est vrai qu'elle fige les situations constatées en 1993. Mais elle le fait après que les mécanismes de péréquation ont produit des effets substantiels et à un moment où le jeu spontané de ces mécanismes ne permet plus aucune redistribution.

Notre projet concilie les contraintes économiques d'aujourd'hui et nos ambitions pour demain. Il n'a pas pour objet de fixer de façon définitive et intangible les modalités de répartition de la DGF.

Telles sont les remarques générales qu'il m'appartenait de vous communiquer. C'est dans ce contexte que se situe la réforme de la DGF qui vous est proposée.

Cette réforme est inspirée par la volonté de poursuivre deux grands objectifs : assurer la stabilité des ressources des communes, d'une part, organiser la solidarité dans le cadre des problèmes du territoire français aujourd'hui, d'autre part.

La réforme repose de ce fait sur une architecture plus simple, qui traduit ces priorités autour de deux ensembles. Il s'agit, en premier lieu, de celui qui assure la stabilité, la dotation forfaitaire, et, en second lieu, de celui qui permet la solidarité, la dotation d'aménagement.

Le premier objectif de la réforme conduit à assurer à toutes les communes, en 1994, une ressource stabilisée par rapport à celle de l'année précédente et connaissant, à partir de 1995, une progression modérée.

Ainsi, la nouvelle DGF des communes comprendra une grande dotation forfaitaire maintenant en francs courants, en 1994, les attributions perçues en 1993 au titre des composantes structurellement stables de l'actuelle DGF.

La dotation forfaitaire permettra de consolider au niveau atteint en 1993 la dotation de base, la dotation de péréquation, la dotation de compensation, la dotation minimale garantie, la dotation « villes-centres » ainsi que la dotation supplémentaire et la dotation particulière perçues par des communes touristiques. La majoration de la dotation de compensation en faveur des petites communes rurales sera également intégrée dans cette base forfaitaire. En revanche, demeurera hors de ce dispositif la dotation de solidarité urbaine. Au total, la dotation forfaitaire s'élèvera à plus de 75 milliards de francs en 1994.

Il ne sera plus tenu compte des variations de données physiques ou financières propres à chaque collectivité. Toutefois, il apparaît nécessaire de permettre aux communes qui connaissent une expansion démographique constatée par des recensements généraux ou complémentaires de bénéficier d'une augmentation de leur DGF.

A partir de 1995, la croissance de cette dotation forfaitaire reprendra selon un taux correspondant à la moitié de la croissance globale de la DGF.

Le premier objectif de stabilité et de lisibilité des dotations sera ainsi atteint. La réforme préserve les collectivités territoriales d'un bouleversement de leurs équilibres budgétaires et permet également aux élus locaux d'établir les prévisions nécessaires à la bonne gestion des finances locales.

L'objectif de solidarité, qui est le second objectif, après celui de stabilité, consiste à consacrer la marge de manœuvre dégagée par l'indexation de la dotation aux catégories de collectivités soumises aux plus grandes difficultés économiques et sociales.

Une dotation contribuant à la solidarité et à l'aménagement du territoire sera ainsi créée et dirigée vers trois cibles : les groupements de communes à fiscalité propre, les communes urbaines en difficulté et les communes de l'espace rural.

Cette réforme permet, en outre, de réserver aux communes d'outre-mer un traitement adapté à la spécificité de leur situation.

Cette dotation d'aménagement mobilisera plus de six milliards de francs.

Le soutien à l'intercommunalité de projets sera maintenu.

Comme auparavant, la DGF des groupements trouve son financement sur la DGF des communes. En 1993, les groupements ont engendré un besoin de financement en progression de près de 23 p. 100, soit 580 millions de francs.

L'intercommunalité, lorsqu'elle se fonde sur des projets communs, constitue un élément important du développement local et participe, en conséquence, à un aménagement harmonieux du territoire. En revanche, la DGF des groupements ne doit pas être détournée de son objectif premier par des regroupements constitués dans l'unique but d'obtenir des majorations de subventions non fondées sur des projets réels.

M. Paul Girod, *rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.* Très bien !

M. Daniel Hoeffel, *ministre délégué.* Il est donc nécessaire de donner plus de souplesse à la DGF des groupements, notamment à celle qui est attribuée aux districts et aux communautés de communes qui représentent aujourd'hui plus de cinq cents établissements publics.

Je tiens à rappeler que la DGF des groupements prend actuellement en compte des éléments liés à l'intégration fiscale et que la dotation de tout groupement dépend toujours de cette intégration fiscale. Le projet de loi ne fait que renforcer cette orientation déjà adoptée par le législateur depuis plusieurs années. Aussi les textes actuels seront-ils modifiés pour permettre de mieux tenir compte de la différence d'intégration fiscale et pour limiter en conséquence les fluctuations de la dotation des communautés de communes et des districts à l'intérieur d'une fourchette allant de 80 p. 100 à 120 p. 100 des attributions précédentes.

La continuité de l'effort en faveur des communes urbaines sera, elle aussi, assurée.

Globalement, la dotation de solidarité urbaine, qui s'élevait à un milliard de francs en 1993, répond aux objectifs d'aide aux communes urbaines confrontées à des difficultés et à des charges élevées. Une importante critique est toutefois adressée à cette dotation : ses effets de seuil brutaux sont mis en cause. En outre, elle peut laisser de côté des collectivités qui, pour des raisons de géographie locale spécifique, ne remplissent qu'une des deux conditions exigées pour l'attribution de la DSU, soit l'insuffisance de potentiel fiscal, soit le critère des charges sociales.

La règle d'éligibilité à la DSU sera en conséquence modifiée en vue de réduire ces effets de seuil. Un indice synthétique permettant de classer l'ensemble des communes urbaines en fonction à la fois de leur richesse et de leurs charges sociales sera institué.

S'agissant de la répartition, le dispositif mis en œuvre par le projet de loi permettra de rendre éligibles les trois quarts des communes de plus de 10 000 habitants, avec des attributions fortement modulées en fonction de critères objectifs de charges et de ressources.

Il convient de souligner que, dans ce dispositif nouveau, la dotation particulière de solidarité urbaine, la DPSU, dans sa fonction de garantie ou de rattrapage de certains effets de seuil n'aura plus de raison d'être. Dès lors, son montant, issu du prélèvement opéré sur la DGF des départements, augmentera d'autant la dotation de solidarité urbaine.

J'ajoute que les communes de moins de 10 000 habitants et possédant de nombreux logements sociaux pourront, comme aujourd'hui, continuer à bénéficier de la DSU.

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

L'attente des petites communes rurales, vous le savez, mesdames, messieurs les sénateurs, est très forte en matière de péréquation et de réduction de l'écart entre les dotations par habitant attribuées aux communes rurales et celles qui reviennent aux communes urbaines.

Le projet de loi met donc en place un dispositif permettant de combiner la péréquation pour l'ensemble des communes rurales et une dotation spécifique aux bourgs-centres.

Les attributions de DGF aux petites communes rurales seront ainsi revalorisées en fonction de critères de ressources et de charges combinant population, potentiel et effort fiscaux, charges liées à la voirie et au nombre d'élèves.

Les communes ayant un fort potentiel fiscal seront cependant exclues de cette répartition.

L'effort en faveur du monde rural doit, en effet, s'accompagner du maintien d'un certain nombre de pôles qui jouent un rôle structurant dans leur espace environnant par la qualité et le nombre des équipements qu'ils regroupent et par la capacité d'attraction qui en résulte.

En ce qui concerne le choix de ces centres ruraux – choix qui n'est pas facile à faire – il est proposé de retenir les chefs-lieux de canton et les communes qui regroupent au moins 15 p. 100 de la population cantonale.

Ce dispositif aura vocation à se substituer purement et simplement à la deuxième part de la dotation de développement rural, DDR, les moyens actuellement consacrés à cette dotation étant pour l'avenir affectés au financement déconcentré de projets communaux et intercommunaux.

La réforme permet également d'envisager des transferts financiers en faveur des communes des départements et territoires d'outre-mer, conformément aux objectifs de solidarité retenus par le comité interministériel d'aménagement du territoire du 12 juillet dernier. C'est ainsi que le projet de loi prévoit d'affecter aux communes d'outre-mer une quote-part de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale plus favorable que la quote-part résultant de leur strict poids démographique.

En ce qui concerne, enfin, la DGF des départements, dont le montant s'élève en 1993 à 16 269 millions de francs, il a été constaté qu'elle ne connaissait pas le même blocage que la DGF des communes ; rien n'imposait donc d'en bouleverser l'économie. Toutefois, un renforcement de la solidarité au profit des départements dits les plus défavorisés sera mis en œuvre.

C'est ainsi qu'en 1994 la dotation de fonctionnement minimale de vingt et un départements de métropole et de quatre départements d'outre-mer bénéficiera d'un abondement d'environ 80 millions de francs.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les principales dispositions du projet de loi que je vous demande d'approuver.

Je suis conscient que notre débat se déroule dans une conjoncture exceptionnellement difficile. Il est cependant nécessaire si nous voulons rendre à la DGF sa fonction initiale. Je suis persuadé que l'amélioration progressive de la situation économique et budgétaire permettra de dégager des moyens financiers supplémentaires susceptibles de retrouver un rythme de progression facilitant l'effort d'investissement, indispensable à notre pays, de nos collectivités locales. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR, des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

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

M. Paul Girod, *rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.* Mes chers collègues, le débat qui s'ouvre aujourd'hui au Sénat concerne au premier chef les collectivités territoriales, dont nous sommes constitutionnellement les représentants. Nous ne pouvons donc que nous féliciter que le Gouvernement ait pris la décision, à notre sens logique, de déposer son texte d'abord sur le bureau de la Haute Assemblée.

Nos collectivités territoriales sont, en ce moment, passablement troublées et inquiètes, pour différentes raisons sur lesquelles, tout au long de cette discussion, nous aurons l'occasion de revenir.

Sans refaire l'historique de la dotation globale de fonctionnement, je rappellerai tout de même qu'elle date d'avant les débuts de la décentralisation et que l'œuvre commune de celui qui est maintenant notre collègue Christian Bonnet, de M. Raymond Barre, alors Premier ministre, ainsi que du Président de la République de l'époque, Valéry Giscard d'Estaing, a jeté les bases de ce qui devait devenir la décentralisation. Celle-ci, en effet, n'aurait pas été possible si les bases financières n'avaient pas été fixées précédemment. On peut ainsi constater, à travers les alternances et les présidences successives, une continuité dans l'action de la République en direction des collectivités territoriales.

Il faut aussi souligner au passage que cette première mouture de la DGF avait abouti à la création d'une cellule d'études et de décisions, peu connue du grand public, mais qui, nous le savons tous, est très importante : je veux parler du comité des finances locales, présidé, depuis ses origines, par notre collègue Jean-Pierre Fourcade.

Certes, comme on dit chez moi, au jour d'aujourd'hui, la DGF est devenue bien complexe.

M. Christian Poncelet, *président de la commission des finances.* C'est le moins qu'on puisse dire !

M. Paul Girod, *rapporteur.* Il suffit, pour s'en convaincre, de compter le nombre de fois où figurent les adverbes « toutefois », « cependant », ou des expressions, telles que « par exception » dans l'ensemble des textes régissant la DGF !

Par ailleurs, à vouloir à la fois privilégier la faiblesse des potentiels fiscaux et les efforts fiscaux, on se retrouve souvent devant ce qu'on appelle des effets de miroir d'un index sur un autre, ou d'une référence sur une autre qui brouillent quelque peu le message.

Quoi qu'il en soit, reconnaissons quand même ensemble que cette dotation globale de fonctionnement a assuré, vaille que vaille, et plutôt bien que mal, un certain équilibre des ressources des communes, équilibre dont celles-ci avaient bien besoin pour maintenir, hors inflation, leur rytme d'investissement et, à travers l'inflation, la stabilité de leur fonctionnement.

Il est vrai que, depuis 1985, a été introduite, à l'intérieur de la dotation globale de fonctionnement, une garantie de progression minimale qui a fait, et fait encore, l'objet de critiques.

Cette dotation est ainsi accusée d'avoir bloqué la fonction de péréquation entre communes plutôt à l'aise et communes en difficulté, ce qui est à la fois vrai et faux. En effet, il est exact qu'il est relativement facile de garantir à 55 p. 100 un taux d'évolution global de la DGF lorsque l'inflation est forte et les progressions de ressources rapides ; en revanche, c'est plus difficile lorsque l'inflation est faible et que, l'économie subissant un ralentissement, la progression des ressources s'en trouve, hélas, retardée.

Mais la véritable raison du blocage auquel nous sommes confrontés n'est pas là. Ce blocage tient au fait qu'un certain nombre de missions complémentaires non prévues au départ et résultant de politiques nationales dont les collectivités territoriales ne sont pas *a priori* responsables sont venues s'insinuer à l'intérieur du dispositif de la dotation globale de fonctionnement : je pense ici à la dotation de solidarité urbaine, qui, si elle était sans doute nécessaire, n'aurait pas dû pour autant être obligatoirement alimentée par la DGF ; de la même façon, une politique en faveur des groupements, elle-même probablement intéressante, mais vraisemblablement traitée de manière un peu trop rapide, est venue s'insinuer à l'intérieur même de la DGF, un peu, comme on dit familièrement, comme une cerise sur le gâteau.

J'ai fait procéder à une étude sur ce que donnerait l'application des textes portant sur l'intercommunalité alors que, déjà, l'année dernière, la progression des dotations pour les groupements a presque réduit à néant – 200 millions de francs – la péréquation, nous arriverions l'année prochaine à 520 millions de francs de besoins supplémentaires, à quelque 35 000 communes bénéficiaires de la dotation de garantie minimale, ce qui signifie qu'il n'y aurait plus de dotation globale de fonctionnement et que, vraisemblablement, la garantie minimale ne pourrait pas être maintenue. De plus, la progression serait extrêmement faible, 55 p. 100 de zéro étant, si je ne m'abuse, voisin de zéro !

M. Christian Poncelet, *président de la commission des finances.* C'est l'implosion !

M. Paul Girod, *rapporteur.* Cela veut donc dire qu'il y aura des régressions, chacun dans cette enceinte doit le savoir. En raison des difficultés de l'heure, il faut, me semble-t-il, que les représentants des collectivités territoriales que nous sommes soient conscients du fait que les finances de l'Etat ne peuvent pas couvrir tous les besoins et que nous sommes devant des difficultés majeures.

M. René Régnault. Ce n'est pas nouveau !

M. Paul Girod, *rapporteur.* Effectivement, ce n'est pas nouveau, monsieur Régnault. C'est le résultat de la gestion socialiste ! *(Protestations sur les travées socialistes. – Applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste et des Républicains et Indépendants ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

Monsieur Régnault, je vais être obligé de vous dire quelques vérités qui ne seront pas forcément agréables à entendre !

Je voudrais rappeler que dans le débat, lourd de malentendus, qui s'ouvre aujourd'hui sur la dotation globale de fonctionnement pèse, entre autres choses, la rédaction invraisemblable de la loi de finances initiale de 1993, monsieur Régnault...

M. René Régnault. Elle a été votée ! C'était bon pour les collectivités locales !

M. Paul Girod, *rapporteur.* Monsieur Régnault, vous ne me ferez pas dire qu'était bonne pour les collectivités locales la diffusion d'une illusion : les sommes allouées aux collectivités locales furent calculées sur une progression illusoire du PIB, que le gouvernement de l'époque a froidement inscrite en sachant qu'elle était fausse,...

M. Raymond Courrière. Elles les ont reçues !

M. Paul Girod, *rapporteur.* ... en sachant qu'elle était fausse !

M. Philippe François. Oui, c'était faux !

M. Paul Girod, *rapporteur.* Cette façon de faire a entraîné des attributions contribuant au déséquilibre général des finances de l'Etat...

M. Raymond Courrière. Oh !

M. Paul Girod, *rapporteur.* ... et qui font qu'aujourd'hui nous sommes bien obligés de remettre les finances en ordre ! *(Applaudissements sur les travées du RDE, de l'union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants. – Protestations sur les travées socialistes.)*

Monsieur Régnault, laissez-moi vous rappeler qu'on a prétendu faire profiter les collectivités territoriales d'une évolution représentant elle-même les deux tiers d'un taux de progression dont tout le monde savait qu'il était faux, et la commission des finances du Sénat ne s'est pas, à l'époque, privée de le dire !

M. Raymond Courrière. Mais vous l'avez bien votée, cette modalité d'évolution !

M. Paul Girod, *rapporteur.* Non, nous ne l'avons pas votée !

M. René Régnault. Il fallait la refuser !

M. Paul Girod, *rapporteur.* Monsieur Régnault, je vous ai dit tout à l'heure que vous étiez imprudent et que vous alliez vous retrouver devant des vérités désagréables. Vous y êtes !

Je vous rappelle que, dans l'évolution des finances des collectivités territoriales de 1993, a figuré, pensiez-vous à votre bénéfice, mais c'était une illusion, une augmentation de 1,73 p. 100 de la DGF, correspondant aux deux tiers d'une progression supposée de 2,6 p. 100 du PIB, qui n'avait en fait aucune base réelle.

M. Raymond Courrière. Il fallait la refuser !

M. Paul Girod, *rapporteur.* Si nous sommes amenés aujourd'hui à envisager pour 1994 une indexation sur la seule progression des prix – ce qui va probablement alimenter de longs débats au Sénat –, c'est parce que nous sommes bien obligés de constater qu'en faisant le total du 0 p. 100 qui a été enregistré en 1993 et du 1,4 p. 100 qui est envisagé pour 1994 – soit 1,4 p. 100 sur deux ans ! –, les deux tiers de ce taux devant être pris en compte...

M. Raymond Courrière. Mauvais avocat d'un mauvais procès !

M. Paul Girod, *rapporteur.* ... nous trouvons un chiffre inférieur à ce que les collectivités territoriales ont touché au titre de 1993, à leur bénéfice apparent, ce qui ne faisait que masquer leurs difficultés futures.

M. Raymond Courrière. Le bénéfice était tout à fait réel !

M. René Régnault. Monsieur le rapporteur, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Paul Girod, *rapporteur.* Bien entendu, mon cher collègue.

M. Yves Guéna. M. Régnault est inscrit dans la discussion générale ! Et il défendra une motion !

M. Philippe François. Il n'a pas à interrompre le rapporteur ! Ne l'autorisez pas à le faire, monsieur le président ! Ce n'est pas admissible !

M. le président. La parole est à M. Régnault, avec l'autorisation de M. le rapporteur. *(Exclamations sur les travées du RPR.)*

M. René Régnault. Nous sommes en démocratie, mes chers collègues ! C'est un refus de la démocratie que vous manifestez !

M. le président. Monsieur Régnault, ne perdez pas de temps !

M. René Régnault. Monsieur le rapporteur, je voudrais vous poser deux questions simples.

Première question : oui ou non, ce que les collectivités territoriales ont reçu au titre de la DGF de 1993 était-il conforme aux indexations figurant dans la loi de finances que nous avons adoptée ?

Deuxième question : votre propos signifie-t-il que, dans le cadre d'un collectif budgétaire que le Gouvernement prépare, celui-ci envisagerait une régularisation négative en demandant aux collectivités locales de ristourner ce que vous considérez comme un trop-perçu ?

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

M. Paul Girod, *rapporteur.* Monsieur Régnault, ma réponse à votre première question est oui. Mais, comme d'habitude, vous avez distribué de l'argent sur de l'illusion.

Ma réponse à votre seconde question est non. Vous n'avez pas lu le texte : aucune régularisation n'est prévue à ce niveau, sinon dans un sens positif. Vous constaterez tout à l'heure que cela a d'ailleurs été également prévu par la commission des finances. *(Applaudissements sur les travées du RPR.)*

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

M. Paul Girod, *rapporteur.* J'en viens maintenant au fameux gel de l'indexation, non sans rappeler qu'il y a eu des précédents : en 1977 et en 1978, au temps du VRTS, une opération du même ordre avait été réalisée, mais aussi en 1990, monsieur Régnault, le Gouvernement que vous souteniez a fait exactement la même chose en suspendant l'indexation sur la TVA et en introduisant l'indexation sur la croissance du PIB, avec un retard d'un an pour la moitié de la référence et de deux ans pour les deux tiers. Ne venez donc pas accuser le Gouvernement actuel de turpitudes que vous avez déjà approuvées !

M. Michel Sergent. Et que n'avez-vous dit alors !

M. Paul Girod, *rapporteur.* Il est vrai que, pendant longtemps, la DGF a été indexée sur la TVA et que cette indexation comportait des inconvénients. Il est non moins vrai, je vous en donne acte, monsieur Régnault, que la rupture de l'indexation sur la TVA en 1989 pour les années 1990 et suivantes a eu le mérite de ne pas faire participer les collectivités territoriales à ce qui était, à l'époque, le déficit commercial de la France.

M. René Régnault. Très bien !

M. Paul Girod, *rapporteur.* Il est vrai aussi que l'analyse qui est faite, à travers le projet de loi de finances, quant au blocage des remboursements de TVA – l'Assemblée nationale a heureusement apporté des modifications sur ce point – de même que l'affaire des compensations de la taxe professionnelle, ne contribue pas à éclaircir l'atmosphère dans laquelle nous discutons aujourd'hui.

Mais contentons-nous du sujet qui nous occupe aujourd'hui ! La discussion de la loi de finances nous permettra d'aborder le reste.

En tout cas, je suis de ceux qui pensent que le Gouvernement a été sage de ne pas accorder, devant l'Assemblée nationale, ce qu'il se prépare à donner, ou à rendre, aux collectivités territoriales. C'est devant le Sénat, monsieur le ministre, que ce genre de geste, voire de sacrifice, doit normalement être accompli ! Nous vous attendons, par conséquent, avec espoir et sérénité. *(Sourires. – Applaudissements sur les travées du RDE, de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.)*

M. Jean-Pierre Fourcade. Certes !

M. Paul Girod, *rapporteur.* J'en arrive, mes chers collègues, au contenu même du texte qui nous est soumis.

Contrairement à M. le ministre, je réglerai tout de suite la question de la dotation globale de fonctionnement des départements.

Il est exact que celle-ci n'a pas subi les perturbations qu'a connues la DGF des communes. Dans la mesure où la loi nous incite à maintenir un fort élan de solidarité en direction des départements les moins favorisés, il y a lieu, me semble-t-il, de constater que, dans l'état actuel des finances publiques, la situation est la moins mauvaise possible.

Le problème de la dotation globale de fonctionnement des communes est infiniment plus complexe.

Tout à l'heure, M. le ministre nous a expliqué quelle était la technique qui était mise en œuvre dans le texte. Je voudrais, pour ma part, essayer de dégager à la fois les points forts, mais aussi les quelques points faibles du dispositif qui nous est soumis.

M. René Régnault. Tiens, tiens !

M. Paul Girod, *rapporteur.* Il nous est proposé de répartir la dotation globale de fonctionnement des communes en deux dotations.

La première dotation, dite « forfaitaire », sera pour l'année 1994, et seulement pour celle-là, stable en francs courants. Cela signifie que tous ceux qui ont mené la bataille contre l'indexation à 55 p. 100 sont plus que satisfaits.

Cela permet de dégager une faible marge pour la seconde dotation, la dotation d'aménagement, qui a une forte « odeur » de solidarité puisqu'on y trouve la DSU et la dotation de solidarité rurale des communes, en même temps qu'une forte « odeur » d'aménagement puisque y sont privilégiés les bourgs-centres et l'intercommunalité. Peut-être aurait-on dû, monsieur le ministre, appeler cette dotation « dotation d'aménagement et de solidarité », mais il est inutile de compliquer exagérément les textes.

La dotation forfaitaire subit un gel en intégrant en son sein la dotation de base, la dotation de péréquation, la dotation de solidarité, les dotations aux villes-centres et

aux villes touristiques de l'ancien système. C'est évidemment un choix extrêmement difficile auquel a été contraint le Gouvernement, compte tenu de la faiblesse des ressources financières devant lesquelles il se trouvait. Ce choix a des inconvénients et des avantages. Le problème est de savoir s'il est acceptable ou non.

Voyons d'abord les inconvénients.

Nous savons tous que la catégorie des communes-centres est relativement figée : peu de collectivités territoriales sont susceptibles d'y entrer chaque année. Par conséquent, pour cette catégorie, le blocage de la dotation forfaitaire n'appelle pas de commentaires particuliers.

En revanche, la catégorie des villes touristiques connaît une évolution permanente : il y a chaque année des villes qui, grâce à leurs efforts, deviennent véritablement touristiques. Je n'ose imaginer que le phénomène inverse puisse se produire ! En tout cas, pour cette catégorie, un problème se pose.

Cela étant, le système du gel a l'avantage d'être interne : on ne gèle que les rapports des collectivités entre elles. On ne gèle pas tout, contrairement à ce qui a été dit, puisqu'il y a une reprise de l'évolution à partir de l'année prochaine et que la dotation d'aménagement, parallèlement, compense certains inconvénients.

En revanche, il y a là une sécurité minimale que ne procurerait aucun autre système, y compris celui qui correspond à la législation actuelle : ce dernier aurait l'inconvénient, comme je l'ai dit tout à l'heure, compte tenu de l'explosion des besoins des groupements, d'aboutir à une indexation négative de la dotation de certaines communes.

Pouvons-nous accepter cette innovation qui, pour beaucoup de communes, est assez perturbante ? La réponse de la commission des finances est affirmative, et pour deux raisons.

D'abord, la progression de la dotation forfaitaire devrait reprendre dès 1995 à raison de la moitié de la progression générale de la dotation globale de fonctionnement. Je suis de ceux qui souhaitent – et nous revenons au débat budgétaire au Sénat, monsieur le ministre – que l'on intègre une large part de la progression du PIB – dont nous désirons tous qu'il reprenne sa marche en avant – dans les références d'indexation de la DGF globale.

Ensuite, la commission des finances sait bien que nous ne légiférons pas pour l'éternité. *(M. le ministre acquiesce.)*

Il faut se rendre compte que nous sommes face à une crise grave des finances de l'Etat et des collectivités locales, beaucoup plus grave que nos compatriotes ne l'imaginent. Il est vrai que ce qui se dessine tend à faire partager le fardeau, ce qui n'est pas forcément facile à accepter pour les responsables des collectivités locales : nous savons tous de quoi il retourne !

Le présent texte doit être rapproché de l'effort de remise en ordre des finances publiques, qui doit s'étaler sur cinq ans, et du débat général sur l'aménagement du territoire, qui aura lieu au printemps prochain. Ce texte, M. le ministre en est d'ailleurs convenu devant le comité des finances locales, aura une « durée de vie » de cinq ans au maximum, sachant que le point devra être fait à l'issue des deux premières années d'application.

Compte tenu de ces éléments, le gel de la dotation forfaitaire en francs courants est une épreuve rude mais acceptable.

M. René Régnault. Pauvre argument !

M. Paul Girod, *rapporteur.* La dotation d'aménagement, quant à elle, comporte deux volets : l'un concerne les groupements de communes, l'autre l'ensemble des communes, ce dernier étant lui-même divisé en deux parties.

Le premier volet est fortement imprégné par deux idées : d'une part, maintenir l'appui au regroupement intercommunal ; d'autre part, ne le maintenir que s'il s'agit d'un regroupement intercommunal porteur de projets réels, et non pas seulement d'une architecture juridique permettant de détourner la DGF au profit du groupement et aux dépens des autres communes.

Sur ce point, le Gouvernement a tenté une avancée. La commission des finances pense pouvoir aller encore plus loin.

M. Philippe François. Très bien !

M. Paul Girod, *rapporteur.* En effet, le Gouvernement propose, en quelque sorte, de rassembler les districts et les communautés de communes. La commission des finances proposera, d'une part, de simplifier le dispositif par un appui aux groupements de communes de création récente et s'orientant, après un passage à vide bien normal dans les premières années, vers de véritables projets par un rattrapage d'un niveau de dotation globale de fonctionnement plus conforme aux intentions exprimées par le Sénat au sujet des regroupements intercommunaux.

M. Philippe François. Ça, c'est très bien !

M. Paul Girod, *rapporteur.* Pour ce qui est du second volet, tout le système repose sur le classement de l'ensemble des communes en deux catégories, celle des communes dites « urbaines » et celle des communes dites « rurales », le seuil étant fixé à 10 000 habitants.

Il se trouve, mais ce n'est probablement pas un hasard, que ce seuil correspond à la césure qu'on peut établir dans la population de la France, l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants et l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants abritant chacun une moitié des habitants de notre pays.

Si j'ai bien compris ses intentions, le Gouvernement a tenté de repérer les besoins de solidarité pour utiliser le 1,6 ou 1,7 milliard de francs de marge dont il dispose du fait du système d'indexation retenu pour 1994. Nous espérons, bien entendu, que cette marge augmentera les années suivantes.

Les quartiers en difficulté et les populations à la dérive constituent les problèmes majeurs des communes de plus de 10 000 habitants. Le Gouvernement nous propose donc de cerner ces populations et ces quartiers par la mise en jeu de trois critères cumulatifs : potentiel fiscal, nombre de logements sociaux – peut-être y aurait-il à discuter sur ce que l'on entend par « logements sociaux » – nombre de personnes bénéficiant d'une aide à la personne au titre du logement.

Ce dispositif devrait permettre de débusquer les logements sociaux de fait, qu'une rédaction un peu trop sommaire de la loi qui a créé l'ancienne dotation de péréquation, si mes souvenirs sont exacts, ne permettait pas de prendre en compte.

La commission des finances est d'accord sur ce point. Mais elle s'interroge, et nous aurons certainement l'occasion, monsieur le ministre, de parler de l'éventualité de la fixation d'un critère complémentaire tenant au statut des personnes au-delà des caractéristiques physiques des différents types de logements.

Sont par conséquent éligibles à la dotation de solidarité urbaine toutes les communes de plus de 10 000 habitants classées selon l'indice synthétique dont a parlé M. le

ministre tout à l'heure, étant entendu que la combinaison des différents critères est délicate, que ces derniers ne sont pas encore fixés et qu'il nous semble plus prudent, dans ces conditions, de laisser à un décret le soin de les définir.

Deuxième catégorie de commune : les communes de moins de 10 000 habitants.

Elles sont, nous le savons bien – et Dieu sait si la mission du Sénat l'a largement démontré, si le colloque de Bordeaux l'a largement proclamé ! – dans une situation difficile par rapport aux plus grandes, ne serait-ce que parce que, dans l'ancienne dotation de base, et dans la dotation de base uniquement, ce qui relativise tout de suite les raisonnements, l'échelonnement des attributions s'étalait de 1 à 2,5 selon que l'on était petit ou très gros. Cela, bien entendu, peut alimenter sans difficulté un certain nombre de procès sommaires, qu'il faut nuancer par le jeu des attributions aux communes déterminées par les autres critères de l'ancienne dotation globale de fonctionnement.

Il est vrai que la désertification des campagnes est en partie – pas totalement – aggravée par l'existence de ces disparités. Il est normal qu'un texte comme celui dont nous discutons vise à y porter remède. Il le fera en deux temps – dans un premier temps, pour les communes de moins de 3 500 habitants, en 1994 ; dans un deuxième temps, à partir de 1995, pour l'ensemble des communes – par une attribution aux communes de moins de 10 000 habitants qui ne seraient pas constituées en agglomération, d'une dotation par habitant calculée en fonction de leur potentiel fiscal, de la longueur de leur voirie, de leur nombre d'élèves.

En outre, une dotation est instituée au bénéfice des bourgs-centres. Là, nous quittons la notion de solidarité pour entrer dans celle d'aménagement.

Qu'est-ce qu'un bourg-centre ? Mes chers collègues, celui qui m'en donnera une définition simple aura véritablement droit à une médaille sénatoriale, et je demanderai à M. le président de la lui remettre immédiatement *(Sourires.)*

Plusieurs approches sont possibles.

On peut essayer de cerner cette notion par le nombre des administrations existantes, mais nous savons bien qu'au cours des dernières années quelques perturbations sont intervenues sur ce plan. On peut la cerner en se fondant sur la présence de commerces de proximité. Bref, pour essayer de la définir, il existe toute une série de batteries d'indicateurs concernant jusqu'aux lieux de culte, suivant que ceux-ci sont desservis mensuellement, de manière hebdomadaire ou journalière.

Vous imaginez bien que ce genre de référence risque d'engendrer je n'oserai dire des querelles de chapelle, mais en tout cas des querelles qui pourraient leur ressembler fortement.

A donc été choisi un critère un peu simpliste : 15 p. 100 de la population du canton.

On peut, bien entendu, contester la référence au canton, mais celui-ci est tout de même un élément du maillage territorial, et c'est bien à ce niveau du territoire que se fait sentir l'influence des bourgs-centres. Si on ne prend pas les cantons pour référence, comment pourra-t-on repérer, dans les zones relativement désertes, la commune qui évolue et qui présente une certaine importance !

Ainsi, 15 p. 100 de la population d'un canton de 5 000 ou 6 000 habitants s'étendant sur 25 kilomètres de diamètre, cela ne représente pas une grosse population, certes, mais cela constitue une entité non négligeable.

Le critère est donc moins farfelu que certains le croient ; c'est un point de repère. Est-il satisfaisant ? J'ai le sentiment que non, et je vous dirai pourquoi dans un instant.

Pour la commission des finances, l'idée d'attribution aux bourgs-centres est un apport intéressant à la notion d'aménagement en milieu rural et, par conséquent, un point de départ d'évolution future. Il demeure que cette définition est un peu simpliste. La commission estime qu'il faut ouvrir, par l'intermédiaire d'une dotation de développement rural rendue à sa vocation d'appui aux projets de groupement, une part de capacité d'arbitrage local – j'insiste sur ce point – en direction de communes jouant le rôle de bourg-centre et qui ne rentrent pas dans le critère.

Nous sommes de ceux, avec M. Fourcade, je crois, qui pensons que l'exagération en finesse des définitions à l'échelon national pour l'attribution de dotations aboutit toujours à des impasses.

Ce texte est probablement l'occasion d'introduire, comme cela avait été fait à propos de la DGE deuxième part, un début d'arbitrage, sous le contrôle des élus, par les préfets puisqu'il s'agit de fonds d'Etat pour une meilleure adaptation des politiques de l'Etat en la matière.

Mes chers collègues, la commission des finances, sous réserve des réflexions que j'ai présentées en son nom et des amendements qu'elle vous soumettra le moment venu, souhaite que vous adoptiez ce projet de loi, qui, de surcroît, maintient l'effort de solidarité que nous devons à nos compatriotes d'outre-mer puisque les références préférentielles dont ils bénéficiaient sont prorogées.

Il s'agit d'un texte difficile, qui intervient dans une période qui ne l'est pas moins. Mais nous pensons que c'est probablement – monsieur le ministre, je dis cela en toute humilité – le meilleur qui puisse être présenté en l'état actuel des choses.

Les responsables que sont nos électeurs des collectivités territoriales auront peut-être du mal à comprendre toutes les nuances de ce texte, mais, dans l'instant présent, je ne vois pas comment nous pourrions en trouver un autre qui ait à la fois le mérite de la simplicité, du respect de la rigueur et de la contrainte budgétaire, à laquelle sont tenus tant l'Etat que les collectivités territoriales. *(Applaudissements sur les travées du RDE, de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.)*

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

M. Christian Poncelet, *président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.* Monsieur le ministre, je tiens à remercier le Gouvernement d'avoir déposé en priorité sur le bureau du Sénat le projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement.

Les membres de la Haute Assemblée – je puis le dire sans risque d'être démenti –, toutes tendances politiques confondues, sont sensibles à cette marque de respect de la vocation constitutionnelle du Sénat, qui est le grand conseil des collectivités territoriales de France.

Nous avons assez souvent regretté que de tels textes ne soient pas déposés en priorité devant nous pour ne pas nous féliciter aujourd'hui.

Le dispositif dont nous débattons constitue, à mes yeux, une réforme indispensable, qui apporte une réponse satisfaisante, mais perfectible, aux maux dont souffre la dotation globale de fonctionnement.

Toutefois, cette réforme, qui ne saurait constituer un remède durable, intervient dans un contexte difficile pour la plupart, sinon la totalité, des budgets des collectivités locales.

Ce débat auquel je viens de faire allusion viendra à son heure, lors de la discussion, le mois prochain, du projet de loi de finances pour 1994 ; mais il nous appartient de poser dès aujourd'hui les jalons d'une pacification durable des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

La réforme que nous propose le Gouvernement est à l'évidence le fruit de la nécessité. Elle est née d'un constat : la dotation globale de fonctionnement des communes, qui, avec 80 milliards de francs, représente le principal concours de l'Etat aux collectivités locales, a épuisé aujourd'hui sa capacité de péréquation et de redistribution.

Deux raisons principales sont à l'origine de ce qu'on peut appeler une « implosion » de la dotation globale de fonctionnement.

Je citerai tout d'abord la juxtaposition des objectifs qui lui ont été assignés.

Après l'excellent exposé de notre collègue Paul Girod, rapporteur de la commission des finances, exposé que tout le monde, j'en suis sûr, a apprécié comme moi-même, je dirai simplement que, depuis sa création en 1979 et à travers les réformes et les retouches successives qui ont ponctué son histoire, la dotation globale de fonctionnement a connu une stratification de ses différentes missions.

C'est ainsi qu'au terme de ce processus cumulatif la dotation globale de fonctionnement obéit aujourd'hui à quatre logiques difficilement conciliables et dont les effets peuvent s'annuler.

Il s'agit, tout d'abord, d'une logique de préservation des acquis du passé, qui découle, c'est évident, de l'origine même de la dotation globale de fonctionnement.

En effet – et je parle ici sous le contrôle de son auteur, notre collègue et ami Christian Bonnet – la DGF est une ressource de remplacement d'une recette disparue : la taxe locale.

Plusieurs sénateurs socialistes. Tout à fait !

M. Christian Poncelet, *président de la commission des finances.* Cet acte de baptême explique la démarche accomplie par le Sénat, lors de la précédente réforme de 1985 : nous avions, en effet, obtenu, sur l'initiative de Paul Girod, à l'époque rapporteur pour avis de la commission des lois, que le taux de garantie de progression minimale de la DGF soit fixé à 55 p. 100 et non pas à 40 p. 100, comme le souhaitait l'Assemblée nationale. Aujourd'hui, certains critiquent le mécanisme de la garantie minimale, qui, selon eux, aurait asséché les marges de péréquation. Dans ce procès, je voudrais, oh ! bien sûr, modestement, faire entendre la voix de la défense.

Je rappellerai, tout d'abord, qu'en 1985 le Sénat était confronté à une réforme que je me permets de qualifier, sans vouloir heurter qui que ce soit, de « bien ciblée politiquement » – et je ne m'étendrai pas sur le sujet. Il s'agissait d'une réforme qui favorisait, dans une large mesure, certaines communes suburbaines répondant à des caractéristiques bien précises.

C'est pour protéger les autres communes des risques de bouleversement de leurs budgets induits par une modification aussi substantielle de la DGF que le Sénat a, à l'époque, fort justement renforcé le poids de la garantie minimale de progression.

Un an plus tard, la Haute Assemblée, fidèle à sa mission de protection de l'équilibre des budgets communaux, obtenait une pause d'un an, sur l'initiative de notre ancien collègue M. Descours-Desacres, à qui je rends hommage en la circonstance. C'était un ardent défenseur des collectivités locales, chacun ici s'en souvient, particulièrement au sein de la commission des finances, dont j'étais déjà à l'époque le président.

M. Descours-Desacres avait donc demandé une pause d'un an dans le calendrier de la substitution progressive de la nouvelle dotation globale de fonctionnement à l'ancienne.

Par ailleurs, je préciserai, pour relativiser l'enjeu de cette fausse querelle, que la garantie minimale a permis en 1993 d'assurer à plus de 30 000 communes une progression de dotation globale de fonctionnement en fait à peine supérieure à celle de l'inflation.

M. René Régnault. On maintient le système.

M. Christian Poncelet, *président de la commission des finances.* Enfin, j'observe, non sans malice, que la nouvelle dotation forfaitaire, qui progressera, à compter de 1995, à un rythme égal à 50 p. 100 du taux d'évolution de l'ensemble de la DGF, constitue une vaste garantie de progression minimale. Et, monsieur le ministre, je me félicite de cette progression si, bien sûr, nous conservons les mêmes références d'indexation.

La deuxième logique qui a présidé à la répartition de la DGF est celle de la péréquation : ce concours de l'Etat est censé réduire les écarts de richesses entre les communes.

Ensuite est apparue une logique de compensation des handicaps spécifiques subis par certaines communes.

Enfin, se manifeste aujourd'hui, avec de plus en plus d'insistance, une logique d'incitation à l'intercommunalité, exacerbée par la promotion des communautés de communes, issues de la loi du 6 février 1992.

Tel est – cela ne prête pas à contestation – l'émiettement de la DGF devant lequel nous nous trouvons placés aujourd'hui. L'essoufflement du rythme de progression de cette dotation et la montée en puissance de la coopération intercommunale ont fait le reste. Aujourd'hui, tout se passe comme si la sédimentation, bien souvent incohérente, des mécanismes de péréquation, dans un contexte de raréfaction de la ressource, avait tué la redistribution. C'est ainsi que, en 1993, le comité des finances locales est parti d'une masse de 80 milliards de francs – je parle sous le contrôle du président de ce comité, notre collègue et ami Jean-Pierre Fourcade – pour aboutir à une marge de péréquation à peine supérieure à 220 millions de francs.

Le système est donc bloqué dans son fonctionnement. Une réforme, trop longtemps différée, s'imposait et, aujourd'hui, personne ne le conteste. C'est l'honneur du Gouvernement d'avoir saisi ce problème – un de plus, direz-vous, monsieur le ministre – à bras-le-corps.

La réforme que vous proposez, monsieur le ministre, est, à mes yeux, une opération de sauvetage de la dotation globale de fonctionnement.

Désormais, la dotation globale de fonctionnement des communes ne comprendra que deux éléments : la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement.

La dotation forfaitaire, qui s'élèvera à 75 milliards de francs en 1994, est un réceptacle dans lequel viennent se fondre, en une masse indivise, le tronc commun de la dotation globale de fonctionnement, c'est-à-dire la dotation de base, la dotation de péréquation et la dotation de compensation, la garantie minimale de progression, la dotation « villes-centres », les concours aux communes touristiques et, enfin, la majoration de la dotation de compensation en faveur des petites communes rurales.

Toutes les composantes de la dotation forfaitaire sont figées au niveau qu'elles ont atteint en 1993. En conséquence – c'est votre démarche, monsieur le ministre – le surcroît de crédits, soit 1,6 milliard de francs, dégagés par la progression de la DGF, en fonction du dispositif nouveau, à savoir l'indexation sur la hausse des prix hors tabacs, soit 2 p. 100, est concentré sur la nouvelle dotation d'aménagement.

Avec un montant de 5 milliards de francs, plus 1,6 milliard de francs, donc 6,6 milliards de francs, cette dotation d'aménagement, qui s'inscrit dans une perspective de rééquilibrage du territoire, sera destinée à trois catégories de collectivités : les groupements à fiscalité propre, les communes urbaines en difficulté, par le truchement de la dotation de solidarité urbaine, et les communes de l'espace rural, par le biais de la dotation de solidarité rurale. Tels sont les grands principes de la réforme.

S'agissant de l'effort en faveur des communes urbaines, j'approuve le classement en quatre catégories des communes de plus de 10 000 habitants, selon un indice synthétique mesurant leur richesse et leurs charges sociales.

J'ai eu, je l'avoue, quelques difficultés pour appréhender, le calcul... bien que j'aie fait des études de mathématiques. *(Sourires.)* Mais M. le rapporteur a fort bien expliqué le dispositif à la tribune, et je commence à comprendre.

Cette innovation permettra d'atténuer les effets de seuil. Elle se traduira aussi par la disparition de la dotation particulière de solidarité urbaine, qui était un mécanisme de rattrapage, financé par les départements, au bénéfice des exclus de la dotation de solidarité urbaine.

Telles sont, mes chers collègues, les principales caractéristiques de cette réforme, dont la commission des finances, à l'instar du comité des finances locales, a approuvé l'esprit et les modalités. Mais la caution donnée par le comité des finances locales, que notre collègue et ami M. Jean-Pierre Fourcade préside, je me permets de le dire, avec une compétence particulièrement éprouvée et une autorité conviviale appréciée de tous *(Marques d'approbation sur les travées socialistes.)* ne saurait dispenser le Sénat d'exercer, en la circonstance, sa fonction législative.

M. René Régnault. Absolument !

M. Christian Poncelet, *président de la commission des finances.* A cet égard, je voudrais remercier la commission des lois, en particulier son président, M. Jacques Larché, et son rapporteur, M. André Bohl, qui ont décidé, dans un souci de clarification du débat, de ne pas présenter d'amendements, dans la mesure où les modifications proposées par la commission des finances recouvraient exactement leurs légitimes préoccupations.

J'y vois, si besoin était, un témoignage supplémentaire de l'excellente ambiance et de l'étroite concertation qui président aux travaux conjoints des commissions, en particulier à ceux de la commission des lois et de la commission des finances.

Les amendements que la commission des finances présentera, en accord avec la commission des lois, ont principalement pour objet, au-delà de précisions d'ordre rédactionnel et de rectifications d'erreurs matérielles, de renforcer le dispositif de dissuasion à l'égard des « chasseurs de primes ».

Je m'explique : il s'agit des collectivités qui pourraient être tentées de se lancer dans l'intercommunalité uniquement pour bénéficier des avantages financiers afférents à la formule de la communauté de communes.

Ne croyez pas, mes chers collègues, que la commission des finances soit hostile à la coopération intercommunale. Mais elle estime que l'intercommunalité doit procéder d'une démarche volontaire et se fonder sur un projet commun de développement. Comme vous, monsieur le ministre, je considère que la préservation de l'autonomie communale, qui contribue au maillage de notre territoire et constitue une formidable richesse pour notre démocratie – d'ailleurs, certains l'ont dit – passe par une intensification de la coopération intercommunale librement consentie.

S'agissant des incitations financières au regroupement, je trouve, pour ma part, quelque peu paradoxal que le législateur ait choisi, dès l'origine de la dotation globale de fonctionnement, de recourir à cette dotation plutôt qu'à des subventions d'équipement pour favoriser le développement de l'intercommunalité. En effet, la coopération intercommunale ne devrait-elle pas, par le jeu des économies d'échelle, aboutir à une plus grande maîtrise des dépenses de fonctionnement ? Mais il est vrai que « la masse » de la dotation globale de fonctionnement plaidait plutôt en sa faveur. Il y a là une piste qui nous invite à la réflexion.

Par ailleurs, il me semble, monsieur le ministre, que la tentation du Gouvernement de réduire le taux de remboursement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, le FCTVA, rend indispensable une extension aux districts à fiscalité propre de l'avantage dont bénéficient les communautés de communes qui perçoivent les attributions de ce fonds l'année même de la réalisation de la dépense d'équipement.

La réforme de la dotation globale de fonctionnement que nous propose le Gouvernement est donc, pour les raisons déjà invoquées, indispensable et globalement positive ; elle est aussi pragmatique et provisoire. En effet, il s'agit non pas d'une véritable refonte de la dotation globale de fonctionnement, mais d'une cristallisation des situations actuelles avec une réorientation en faveur de l'aménagement du territoire, sujet présent de nos préoccupations.

A l'évidence, la réforme ne peut être que transitoire, monsieur le ministre, puisque nous ne connaissons pas encore les résultats de la vaste concertation avec les collectivités locales, qui vient de commencer, pour dessiner le visage de la France à l'horizon 2015.

Le projet de loi prévoit d'ailleurs que le Gouvernement déposera devant le Parlement, avant le 30 septembre 1995, un rapport présentant le bilan de la présente réforme. C'est une sage précaution, ne serait-ce que pour envisager de modifier la composante de la dotation forfaitaire.

Nous verrons, à ce moment-là, s'il y a lieu de procéder à une réforme de plus grande envergure de la dotation globale de fonctionnement. Le rendez-vous est fixé. Pour ma part, j'apprécie tout particulièrement cette démarche pragmatique, monsieur le ministre, qui refuse – et c'est bien – tout dogmatisme ou préjugé idéologique. Les faits sont là et ils sont en quelque sorte incontournables.

En définitive, monsieur le ministre, les quelques réticences qui retiennent notre enthousiasme proviennent davantage de l'environnement de votre réforme que de son économie, davantage, serais-je tenté de dire, de son contexte que de son texte.

Je pense, bien évidemment, à l'une des mesures défavorables aux collectivités locales que comporte le projet de loi de finances pour 1994, à savoir la limitation de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement à la seule hausse des prix à la consommation hors tabac, à l'exclusion de toute référence à la croissance du produit intérieur brut. Cela n'est pas acceptable pour la suite.

Je crois que nous pouvons, à l'instar du comité des finances locales et de l'association des maires de France, accepter une pause dans la progression de la dotation globale de fonctionnement, car nous avons effectivement bénéficié d'un taux de croissance indicatif de la loi de finances de 1993 supérieur au taux de croissance réel : + 2,6 p. 100 contre – 0,8 p. 100 en réalité. Personne ne peut contester ces chiffres, qui ont été à l'avantage des collectivités locales. Celles-ci, pour l'instant, n'ont pas eu à subir les malheurs de la nation dus à une gestion qui nous interpelle tous.

On peut donc accepter un gel de la dotation globale de fonctionnement, qui s'apparente, en quelque sorte, à une compensation du surplus accordé l'année dernière. Mais cette pause, monsieur le ministre, doit être limitée à la seule année 1994. En effet, il me paraît injuste de priver définitivement les collectivités locales des dividendes de la croissance réelle à laquelle elles contribuent, notamment par leurs dépenses d'équipement. N'oubliez pas, monsieur le ministre, que les collectivités locales, avec des dépenses d'équipement d'un montant de 175 milliards de francs, contribuent, pour leur part, aux trois quarts de l'investissement public national.

M. Michel Sergent. Absolument !

M. Christian Poncelet, *président de la commission des finances.* Il pourrait donc être envisagé qu'à partir de 1995 – c'est une idée à laquelle nous réfléchissons au sein de la commission des finances ; M. Girod y a fait allusion tout à l'heure – le montant initial de la dotation globale de fonctionnement soit calculé en fonction du seul indice des prix, mais une régularisation pourrait intervenir *a posteriori,* l'année N + 1, en fonction de la croissance réellement constatée et à hauteur, comme le prévoit la loi, des deux tiers de son montant.

M. René Régnault. Avec un décalage d'un an !

M. Christian Poncelet, *président de la commission des finances.* J'ai dit : N + 1. Je vous remercie, monsieur Régnault, de m'avoir écouté, même si vous n'avez pas été suffisamment attentif pour m'avoir compris. *(Sourires.)*

Nous aurons l'occasion de reprendre ce débat lors de la discussion de la première partie du projet de loi de finances pour 1994.

D'une manière générale, monsieur le ministre, il faut en finir avec ces remises en cause incessantes, à l'occasion de la discussion de chaque projet de loi de finances, des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Aujourd'hui, les collectivités locales connaissent, elles aussi – permettez-moi cette expression populaire et un peu inélégante, j'en conviens – le temps des vaches maigres.

Contrairement à ce que certains pensent, les collectivités locales ne sont pas un eldorado de prospérité et de laxisme dans un monde d'austérité et de rigueur. Les maires ont d'ailleurs montré, en matière de dépenses sociales, qu'ils sont des gestionnaires rigoureux.

Il est indispensable de sortir de cette « ère du soupçon » et de mettre un terme aux malentendus entre l'Etat et les collectivités locales.

Il est urgent que les diverses commissions instituées à cet effet procèdent à une mise à plat des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Elles devront se pencher non seulement sur l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales, mais aussi sur la progression des concours des collectivités locales à l'Etat pour le financement de certaines réalisations qui relèvent pourtant de sa seule compétence.

Cet effort de clarification, que je réclame depuis plusieurs années, est donc aujourd'hui admis par tous.

Hier soir, lors de son audition par la commission des finances, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a accepté qu'un débat d'orientation sur la fiscalité locale et sur les compensations versées par l'Etat, aux collectivités locales, ainsi que sur les compensations versées par les collectivités locales à l'Etat, ait lieu prochainement au Sénat. Nous ne pouvons que nous féliciter d'une telle décision.

Mais cette recherche d'une transparence mutuelle n'est pas une fin en soi : elle doit être le prélude à la conclusion, entre l'Etat et les collectivités locales, d'un contrat pluriannuel de stabilité des ressources, contrat qui pourrait avoir la durée du Plan, la durée des contrats de plan Etat-région, Etat-département.

Monsieur le ministre, n'oubliez pas que les collectivités locales sont des partenaires majeures, aux deux sens du terme, et des alliées précieuses pour la mise en œuvre de la politique de reconquête du territoire, qui est au cœur des préoccupations du Gouvernement et, bien sûr, de tous les Français.

Nous comptons sur vous, monsieur le ministre, pour aller dans ce sens. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

(M. Etienne Dailly remplace M. René Monory au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY
vice-président

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

M. André Bohl, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi soumis à notre examen tend à rendre à la dotation globale de fonctionnement la vocation de péréquation qu'elle a progressivement perdue et à simplifier un dispositif qui, au fil du temps et des modifications successives, s'est caractérisé par une complexité croissante.

La dotation globale de fonctionnement représente une part significative des recettes de fonctionnement des collectivités locales. Elle participe en effet à raison de 30 p. 100 aux recettes de fonctionnement des communes et de 10 p. 100 à celles des départements.

Or, chargée tout à la fois d'assurer aux collectivités locales une garantie de progression minimale, de leur permettre de faire face à des charges spécifiques, d'opérer une redistribution à travers des mécanismes de solidarité et d'encourager l'intercommunalité, la dotation globale de fonctionnement ne voit plus désormais son rôle clairement défini.

Cette situation s'est traduite en 1993 – il faut le souligner – par un véritable blocage du dispositif.

Le projet de loi vise à remédier à cette situation. Il a été préparé – je tiens à le rappeler – en étroite concertation avec le comité des finances locales, qui a créé en son sein un groupe de travail dont les conclusions ont été prises en compte.

Mes chers collègues, avant de présenter l'économie du projet de loi et les observations que ce texte appelle de la part de la commission des lois, saisie pour avis, je rappellerai brièvement l'origine et le régime actuel de la DGF.

Tout d'abord, quelle est l'origine de la DGF ?

Sans entrer dans le détail – vous pouvez, pour ce faire, vous reporter à mon rapport écrit – je rappellerai que la DGF a succédé au versement représentatif de la taxe sur les salaires, qui, lui-même, avait pour origine la perte, pour les collectivités locales, d'une ressource fiscale indirecte importante : la taxe locale sur le chiffre d'affaires.

Cela conduit la commission des lois à réaffirmer que la DGF ne saurait en aucune manière être regardée comme une subvention octroyée par l'Etat aux collectivités locales.

M. Louis Perrein. Très bien !

M. André Bohl, *rapporteur pour avis.* Ce rappel important étant fait, j'indiquerai que la DGF a été instituée par la loi du 3 janvier 1979, qui l'a divisée en plusieurs composantes permettant non seulement de prendre déjà en compte les objectifs de stabilité et de solidarité, mais aussi de répondre aux situations spécifiques.

L'économie initiale de la DGF apparaissait à la fois pragmatique et efficace. Le mérite en revient largement à notre collègue M. Christian Bonnet, qui a été l'architecte de cette construction.

Cependant, cette physionomie originelle de la DGF s'est progressivement altérée.

En premier lieu, son rythme de progression a subi les effets de la détérioration de la conjoncture économique dont le rattachement à la TVA la rendait tributaire.

En second lieu, la structure initiale de la DGF a subi un très fort émiettement du fait de la multiplication des concours particuliers.

La réforme de la DGF réalisée par la loi du 29 novembre 1985 a ainsi été fondée sur le double constat de l'insuffisance de l'effet redistributif de la DGF et de la complexité de ses mécanismes.

A cet effet, la loi de 1985, qui régit le droit en vigueur, a modifié sensiblement les modalités de répartition de la seule DGF des communes, alors que le régime applicable aux départements est resté inchangé.

Quel est, précisément, le régime actuel de la DGF ? Je distinguerai, à cet égard, le financement et la répartition de la DGF.

La détermination du montant initial de la DGF est effectuée dans la loi de finances de l'année.

Les règles d'indexation – M. le rapporteur l'a indiqué – devraient être modifiées pour 1994. Nous aurons donc l'occasion d'en débattre lors de l'examen du projet de loi de finances.

Quant à la répartition de la DGF, elle relève, depuis 1979, de la compétence du comité des finances locales, sur proposition du Gouvernement. *(M. Jean-Pierre Fourcade fait un signe d'assentiment.)*

La DGF des communes est désormais répartie entre un tronc commun et des concours particuliers.

Le tronc commun de la DGF est composé d'une dotation de base, d'une dotation de péréquation elle-même divisée en deux fractions et d'une dotation de compensation.

Les concours particuliers de la DGF ne bénéficient qu'aux communes et groupements qui remplissent un certain nombre de critères d'éligibilité, et concernent notamment les communes touristiques.

La DGF des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre est prélevée sur la somme de la DGF des communes après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers et pour la garantie d'évolution minimale.

Le montant total des sommes affectées à la DGF des groupements ainsi que leur répartition sont fixés chaque année par le comité des finances locales, auquel il appartient donc de déterminer la part revenant aux différentes catégories de groupements.

La DGF des départements évolue comme la DGF mise en répartition. Elle est composée d'une dotation forfaitaire, d'une dotation de péréquation et d'un concours particulier, la dotation de fonctionnement minimale.

La loi du 13 mai 1991 a par ailleurs institué un mécanisme de solidarité qui prend la forme d'un prélèvement direct sur la DGF des départements dont le potentiel fiscal est élevé et les charges sociales considérées comme faibles, au bénéfice de certains départements défavorisés et de communes urbaines.

J'indiquerai enfin que les communes des départements d'outre-mer reçoivent la dotation de base dans les conditions de droit commun, une quote-part de la dotation de compensation, des concours particuliers et, éventuellement, une garantie de progression minimale.

Pardonnez-moi, mes chers collègues, d'avoir procédé au rappel de cette situation, mais, M. le rapporteur et moi-même étant convenus de nous partager la tâche pédagogique, c'était à moi qu'il revenait de faire cet exposé.

M. Paul Girod, *rapporteur.* C'est exact !

M. Michel Charasse. La tâche pédagogique est plus facile à partager que la dotation globale de fonctionnement ! *(Rires.)*

M. André Bohl, *rapporteur pour avis.* Force est de constater, aujourd'hui, le blocage du dispositif que je viens de décrire brièvement.

En effet, 30 770 communes ont connu, en 1993, une évolution de la DGF limitée au taux minimal garanti, soit 2,38 p. 100.

Les sommes disponibles pour assurer une péréquation entre communes se limitent à 220 millions de francs sur une dotation de près de 80 milliards de francs.

Cette situation obéit à deux causes principales.

D'une part, au cours des années, la multiplication des mesures catégorielles au profit des communes connaissant des difficultés particulières a entraîné des tensions fortes sur la masse de DGF des communes.

D'autre part, la DGF a été étendue aux groupements de communes sans que la masse globale de la DGF prenne en compte la création de ces nouveaux établissements publics, entraînant, en conséquence, une diminution du montant disponible pour la péréquation au sein de la DGF des communes.

En 1993, la DGF des groupements s'est élevée à 3,145 milliards de francs, soit une augmentation de 23 p. 100 par rapport à 1992.

A cette somme se sont ajoutés 240,6 millions de francs, qui ont représenté le coût de l'extension, à titre rétroactif, d'une DGF de démarrage aux districts à fiscalité propre récemment créés, mesure prévue par la loi d'orientation du 6 février 1992.

On notera, enfin, l'effet sur la DGF des groupements des dispositions de cette même loi qui prévoient que, le cas échéant, le montant de la DGF des groupements est majoré des sommes revenant aux groupements nouvellement créés.

En outre, la contraction de la progression de la masse de la DGF ainsi que l'évolution défavorable des paramètres physico-financiers pris en compte dans son calcul ont aggravé les deux causes que je viens d'énoncer.

Ce constat justifie la réforme qui vous est soumise et qui, je le rappelle, porte non pas sur le montant de la DGF, mais sur sa répartition.

Quelle en est l'économie ? Après l'excellente présentation faite par M. le rapporteur de la commission des finances, je me limiterai à rappeler que cette réforme est fondée sur un double objectif de stabilité et de solidarité.

Elle prévoit la création, d'une part, d'une grande dotation forfaitaire consolidant, en 1994, au niveau atteint en 1993, les composantes structurellement stables de l'actuelle DGF et, d'autre part, d'une dotation d'aménagement du territoire consacrée aux groupements de communes, aux communes urbaines et au soutien aux communes rurales.

La dotation forfaitaire devrait progresser, à compter de 1995, à hauteur de 50 p. 100 de l'évolution prévue par la loi de finances.

Les dotations de solidarité urbaine et de solidarité rurale évolueraient de telle sorte qu'aucune d'entre elles n'excède 55 p. 100 et ne soit inférieure à 45 p. 100 du solde disponible après prélèvement au profit des communes connaissant une augmentation de population et des groupements de communes.

Les communes des départements et territoires d'outre-mer bénéficieraient du nouveau dispositif dans des conditions adaptées à leur situation propre.

En ce qui concerne la DGF des départements, il n'a pas paru nécessaire d'en bouleverser l'économie.

Cependant, le projet de loi prévoit un renforcement de la solidarité au profit des départements les plus défavorisés, en consacrant 25 p. 100 de la part de l'évolution prévue par la loi de finances à l'abondement de la dotation forfaitaire minimale.

Par ailleurs, le dispositif proposé tire les conséquences de la création de la dotation de solidarité rurale, création qui, si l'on a beaucoup parlé d'aspects négatifs, est en soi positive.

Est étendu aux communes concernées le régime de déconcentration des crédits de la dotation de développement rural, régime qui n'est actuellement prévu que pour les seuls groupements. Cette disposition me paraît elle aussi aller dans le bon sens.

Quelles sont, maintenant, les observations que la commission des lois a souhaité vous présenter ?

Elle a, certes, constaté que le projet de loi anticipait l'issue du grand débat lancé, sur l'initiative du Gouvernement, au niveau tant local que national, et qui devrait conduire à l'examen par le Parlement d'un projet de loi d'orientation sur l'aménagement du territoire au cours de la prochaine session de printemps.

Il répond, cependant, à la situation d'urgence créée par les très fortes tensions constatées lors de la répartition de la DGF en 1993.

Conçu autour de priorités – et pour une durée limitée – le projet de loi tend donc à remédier à cette situation et à dégager de nouveaux moyens pour la solidarité, sans opérer une réforme en profondeur du régime de cette dotation.

Indispensable dans son principe, une telle réforme doit néanmoins être conçue et mise en œuvre en prenant en considération deux séries de contraintes.

En premier lieu, il ne paraît ni possible ni souhaitable de remettre en cause – dans leur principe si ce n'est dans leurs modalités d'application – les mesures qui sont pourtant très largement à l'origine du déclin de la DGF dans sa fonction péréquatrice.

La réforme s'inscrit, en second lieu, dans une conjoncture dans laquelle les crédits affectés à la DGF sont appelés à évoluer faiblement.

Ces contraintes rappelées, la commission des lois constate avec satisfaction que l'architecture de la nouvelle DGF – telle qu'elle est proposée à travers le projet de loi – permet de distinguer opportunément deux fonctions : le financement des charges des collectivités et la fonction de solidarité.

La recherche d'une conciliation entre les faibles marges de manœuvre budgétaires existant en 1994 et l'objectif de stabilité conduit, par ailleurs, à intégrer dans la dotation forfaitaire l'essentiel des composantes de l'actuelle DGF.

Si cette solution doit être approuvée, elle a néanmoins pour effet de reproduire les caractéristiques propres à chaque dotation.

Par ailleurs, les variations de données physiques ou financières propres à chaque collectivité, à l'exception de l'accroissement de population, ne seraient plus prises en compte.

Il y aura donc nécessairement une sorte de cristallisation des situations. Mais telle est la conséquence nécessaire du choix d'une dotation forfaitaire dont le gel en 1994, puis l'évolution modérée à compter de 1995, permettront de dégager de nouveaux moyens pour la solidarité.

Il conviendra néanmoins d'examiner, lors du premier bilan de la réforme, en septembre 1995, puis à son échéance, en 1998, la possibilité de faire évoluer tel ou tel de ces paramètres, ainsi que l'opportunité de réexaminer certains d'entre eux.

Enfin, l'intégration dans la dotation forfaitaire des dotations spécifiques – dotations villes-centres et dotations aux communes touristiques – peut donner à ces dotations une garantie de stabilité appréciable qu'elles n'auraient pas si elles étaient incluses dans la dotation d'aménagement.

Par ailleurs, la répartition de la dotation d'aménagement du territoire entre l'intercommunalité, la solidarité urbaine et la solidarité rurale justifie – compte tenu de la conjoncture économique et budgétaire – une modulation de l'effort entrepris à partir de critères nouveaux et efficaces.

En particulier, l'intercommunalité encouragée par la dotation d'aménagement doit être une intercommunalité de projet concourant effectivement au développement local et non une intercommunalité de circonstance destinée à faire bénéficier les communes membres de dotations supplémentaires.

L'intégration fiscale peut être un bon critère de sélection. Mais il ne doit pas être un moyen détourné d'imposer des regroupements qui ne seraient pas réellement volontaires et qui demeureraient, en conséquence, largement artificiels.

En ce qui concerne, en second lieu, la solidarité urbaine, le nouvel indice synthétique, qui tend à remédier aux effets de seuil actuellement observés dans la répartition de la dotation de solidarité urbaine, mérite quelque examen.

Il est nécessaire que la conception de cet indice soit de nature à prendre en compte les communes effectivement confrontées à des problèmes urbains.

A ce sujet, je m'associe au souhait de la commission des finances de voir inscrits dès maintenant dans un décret les critères de pondération qu'il apparaît opportun de modifier. Au demeurant, il me paraît tout à fait néfaste de donner un poids excessif au potentiel fiscal. En effet, l'examen du répertoire qui est mis à la disposition des ordonnateurs des communes de plus de 10 000 habitants, document édité par le ministère du budget, est instructif : la description de la situation des 880 communes peuplées de plus de 10 000 habitants fait apparaître une nette différence entre la structure des finances locales et l'appréciation du potentiel fiscal.

En ce qui concerne, enfin, la solidarité rurale, la commission des lois approuve la solution intermédiaire retenue par le projet de loi, qui consiste à faire bénéficier de la nouvelle dotation non seulement quelques milliers de bourgs-centres, dont le rôle structurant à l'égard du développement rural est incontestable, mais également l'ensemble des communes rurales rendues plus vulnérables par l'insuffisance de ressources fiscales.

La commission des lois se félicite, enfin, de la déconcentration au niveau départemental de la deuxième part de la dotation de développement rural.

Cette déconcentration permettra de régler plus efficacement les cas particuliers et de répondre aux besoins de certaines communes.

J'indique, en conclusion, que, en parfaite harmonie avec la commission des finances et avec son rapporteur, M. Paul Girod, avec qui nous avons travaillé en étroite concertation, la commission des lois n'a pas souhaité présenter d'amendement au présent projet de loi. Comme vous l'avez souhaité tout à l'heure, monsieur le président, nous contribuons ainsi à la simplification des débats de notre assemblée.

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve des modifications proposées par la commission des finances, la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du Rassemblement pour la République : 77 minutes ;

Groupe socialiste : 65 minutes ;

Groupe de l'Union centriste : 62 minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants : 52 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et européen : 39 minutes ;

Groupe communiste : 34 minutes ;

Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe : 31 minutes.

Je rappelle que les interventions des deux premiers orateurs inscrits, M. François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan, et M. Fourcade, président de la commission des affaires sociales, seront décomptées sur le temps de parole qui est imparti à leur groupe.

Par ailleurs, chaque groupe a fait connaître à la présidence la répartition entre chacun de ses orateurs du temps de parole total qui lui a été attribué ; j'invite chacun à s'y conformer.

La parole est à M. François-Poncet.

M. Jean François-Poncet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce n'est pas en tant que spécialiste de la fiscalité locale que j'interviens dans ce débat. Je ne peux que m'incliner avec déférence devant la science des gardiens du temple que nous venons d'entendre, auxquels se joindra dans un instant M. Jean-Pierre Fourcade, président du comité des finances locales, détenteur de tous les secrets. *(Sourires.)*

Si j'ai souhaité prendre la parole c'est pour exprimer les réflexions que ce projet de loi inspire à ceux pour qui l'aménagement du territoire constitue une grande priorité nationale. Je le fais d'autant plus librement que vous êtes vous-même, monsieur le ministre, de ceux-là.

C'est à la lumière de cette priorité que je veux très rapidement commenter le projet qui nous est soumis.

Ma première observation, monsieur le ministre, sera pour dire que le projet nous fait faire un pas dans la bonne direction, et ce, me semble-t-il, pour trois raisons.

D'abord, parce qu'il a le mérite d'extraire la DGF de l'impasse où elle s'était totalement enlisée au fil des années. Les ponctions successives opérées par une multitude de prélèvements particuliers, jointes au jeu de la garantie, en avaient totalement bloqué les mécanismes. Il fallait en sortir. Le projet du Gouvernement a cet objet, et il a ce résultat.

Ensuite, parce que ce projet de loi simplifie un système devenu atrocement complexe. La « dotation forfaitaire » que vous voulez créer regroupera en un ensemble unique, qui évoluera comme un tout, les diverses composantes de la DGF. C'est un progrès.

Enfin, parce qu'il crée une « dotation d'aménagement » et que, ce faisant, il ressuscite l'idée de la péréquation et, dans une certaine mesure, la chose elle-même. En gelant les composantes qui entrent dans la dotation forfaitaire pour 1994 à leur niveau de 1993, en francs courants, le texte dégage un pécule de 1,6 milliard de francs, attribué à trois priorités incontestables de toute politique d'aménagement du territoire : l'intercommunalité, la solidarité urbaine et la solidarité rurale.

Je ne peux donc, monsieur le ministre, qu'approuver votre projet de loi et, le moment venu, le voter.

Vous ayant rendu l'hommage qui vous est dû, vous me permettrez maintenant de le nuancer, ou du moins de le relativiser : 1,6 milliard de francs sur 76 milliards de francs, c'est un tout petit « potage » ! C'est la portion terriblement congrue réservée à la péréquation.

Vous me direz peut-être que ce n'est qu'un début, un bon début.

C'est précisément là, monsieur le ministre, que le bât blesse. En annonçant que le gel instauré pour 1994 cessera dès 1995 et en décidant que la dotation forfaitaire reprendra alors sa progression à un rythme annuel égal à 50 p. 100 de l'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la DGF, vous rétablissez, à 5 p. 100 près, le système de la garantie,...

M. René Régnault. Absolument !

M. Jean François-Poncet. ... dont chacun connaît les conséquences paralysantes.

M. René Régnault. Eh oui !

M. Jean François-Poncet. Plusieurs lustres passeront, dès lors, avant que la dotation d'aménagement, à partir de son petit pécule de départ et par le seul apport de la moitié de la croissance de la DGF, ne comble l'énorme écart que creuse, entre les communes, le système des strates démographiques, un système que vous maintenez intact. Pour que la péréquation progresse plus rapidement, il faudrait que la croissance de l'économie reprenne à un rythme endiablé. Il n'est, certes, pas interdit d'espérer !

Il n'en demeure pas moins que, si l'on considère – c'est notre cas – qu'il n'y a pas d'aménagement du territoire sans une péréquation véritable des ressources entre collectivités riches et collectivités démunies, on est bien obligé de conclure que le projet qui nous est soumis appelle d'autres initiatives.

Vous en avez, il est vrai, d'ores et déjà pris une au comité interministériel d'aménagement du territoire de Mende, que je m'en voudrais de ne pas citer. Je pense à la modulation des contrats de plan en fonction de la richesse des régions. Mais, pour importants que soient ces contrats, ils ne portent, malgré tout, que sur 67 milliards de francs en cinq ans, soit le tiers du montant annuel cumulé de la DGF et de la taxe professionnelle.

Il faudra donc, si nous voulons que la péréquation devienne une réalité en vraie grandeur, aller plus loin dans la voie d'une redistribution des ressources.

M. René Régnault. Tout à fait !

M. Jean François-Poncet. J'avais, au printemps dernier, lors de notre débat sur l'aménagement du territoire, évoqué un exemple que vous connaissez fort bien, monsieur le ministre, celui de nos voisins allemands. Ils ont enrichi leur loi fondamentale d'une « constitution financière », aux termes de laquelle aucun *Land* ne peut disposer de ressources supérieures à 105 p. 100 de la moyenne nationale, ni inférieures à 95 p. 100 de cette même moyenne. Ne conviendrait-il pas que nous adoptions, nous aussi, un principe analogue, sans reprendre forcément à notre compte les seuils retenus par l'Allemagne ?

Que nous nous fixions ou non un tel objectif, il est clair – en tout cas, à mes yeux – qu'il faudra progresser beaucoup plus sur la voie de la péréquation.

Vous savez ce qu'attendent les ruraux de notre pays : la suppression des strates démographiques et l'égalisation progressive de la dotation par habitant de la DGF.

Je mesure, bien entendu, les objections que soulève une revendication aussi radicale. Mais elle ne disparaîtra, monsieur le ministre, que si, prenant en compte l'ensemble des ressources qui alimentent les finances locales, y compris la taxe professionnelle, une grande loi de péréquation en organise une répartition plus juste.

Qu'il faille du temps pour atteindre l'objectif d'une relative égalité de traitement, chacun le comprendra. Que les charges pesant sur les collectivités doivent être prises en compte en même temps que leurs ressources, nul ne le contestera. Qu'il faille se garder du piège mortel d'un égalitarisme primaire, tout le monde en est d'accord.

Mais peut-on admettre que, durablement, les inégalités s'additionnent les unes aux autres ? Peut-on accepter qu'aux disparités résultant des strates démographiques de la DGF – elles vont de un à trois ou quatre – s'ajoutent, jusqu'à la fin des temps, celles de la taxe professionnelle, qui vont de 1 à 40 000 avant écrêtement et de 1 à 20 000 après écrêtement ?

L'assemblée permanente des présidents des conseils généraux ainsi que de nombreux observateurs préconisent d'appliquer l'écrêtement de la taxe professionnelle non seulement aux établissements exceptionnels mais à l'ensemble des facultés contributives des collectivités.

Ils proposent, d'autre part, que la péréquation soit mise en œuvre non pas à partir de Paris, en fonction de critères abstraits et immuables, mais au niveau des régions et des départements, en faisant intervenir le préfet et en tenant compte des réalités du terrain.

Quant au comité des finances locales, il lui reviendrait, si ces suggestions étaient reprises, d'émettre un avis quant à la répartition entre les différentes régions de la DGF et – pourquoi pas ? – de la taxe professionnelle.

Je ne veux pas, ici, prendre parti pour ou contre l'un ou l'autre des systèmes proposés. Le choix exige des études minutieuses, des simulations précises et des connaissances que, malheureusement, je l'ai dit, je ne possède pas.

Je tiens seulement à attirer votre attention, monsieur le ministre, sur l'importance fondamentale du chantier. Il faudra bien, le moment venu, s'y attaquer. La stratégie devra être tout à la fois globale et de rupture.

Je ne doute pas que telle soit l'intention du Gouvernement lorsque viendra l'heure de la loi d'orientation.

C'est vous dire, monsieur le ministre, avec quelle impatience et quel espoir nous attendons ce texte. *(Applaudissements sur les travées du RDE, du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées socialistes.)*

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

M. Jean-Pierre Fourcade. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à l'heure où je prends la parole, les orateurs qui m'ont précédé ont tout dit, et bien dit, sur l'histoire de la dotation globale de fonctionnement, sur la situation de blocage dans laquelle nous nous trouvons et sur les principales orientations du projet de loi qui nous est soumis.

Comme tous – je les en remercie – ont également évoqué, à ce sujet, le rôle actif du comité des finances locales, institué en 1979 pour contrôler le calcul de la dotation globale de fonctionnement et sa régularisation ainsi que pour répartir l'ensemble des masses, et comme tous ont dit combien ce comité s'était impliqué dans la préparation estivale de la réforme qui nous est présentée, je limiterai mon propos à trois considérations essentielles.

Il faut, d'abord, rappeler avec force – c'est la première considération – que la dotation globale de fonctionnement n'est pas une subvention de l'Etat aux collectivités territoriales. Parce qu'elle succède à la taxe locale, à la taxe sur les salaires, c'est un partage de ressources entre l'Etat et les collectivités locales, partage qui revêt le caractère d'un prélèvement sur recettes, ainsi que l'a confirmé le Conseil constitutionnel.

Monsieur le ministre, la dotation globale de fonctionnement ne doit donc pas devenir, sous l'emprise de je ne sais quelle pression, une vulgaire subvention assortie d'un certain nombre de conditions d'évolution. C'est un partage antérieur à la décentralisation – mon ami le président Poncelet l'a fort bien dit – et qui doit donner des garanties aux collectivités territoriales.

En 1978, M. Christian Bonnet avait prévu quatre garanties : la garantie que ce serait un prélèvement sur recettes ; la garantie que le calcul de la dotation serait effectué indépendamment de l'évolution des taux de la TVA ; la garantie que la progression de la DGF ne pouvait pas être inférieure à celle de l'indice de référence des

traitements de la fonction publique ; enfin, la garantie que la DGF devait faire l'objet d'une procédure de régularisation avant le 31 juillet de l'année qui suit son versement lorsque le produit prévisionnel de la TVA était inférieur au produit réel collecté par l'Etat.

Si j'insiste sur le fait que la DGF a un caractère de prélèvement sur recettes et non de subvention, c'est, bien entendu, monsieur le ministre, pour évoquer, en quelques mots, l'indexation de la DGF.

Tous les orateurs l'ont dit : puisque, pour 1994, l'Etat est en difficulté, puisque les finances publiques sont en crise, tous les gens de bonne foi ne peuvent qu'accepter l'indexation sur les prix que vous nous proposez, monsieur le ministre. C'est notre contribution à l'effort de redressement, bien nécessaire compte tenu des gestions passées.

M. Louis Perrein. Ah non ! Ne recommencez pas !

M. Jean-Pierre Fourcade. Si, je l'accepte ! *(Rires sur les travées des Républicains et Indépendants et du RPR.)*

M. Louis Perrein. Cela ne durera pas !

M. Jean-Pierre Fourcade. Comment cela ? Un déficit budgétaire de plus de 350 milliards de francs, c'est tout de même exceptionnel !

M. Louis Perrein. C'est toujours à cause des autres !

M. Jean-Pierre Fourcade. Moi, j'ai connu des excédents budgétaires, monsieur Perrein ! Où en est-on aujourd'hui ?

M. Christian Poncelet, *président de la commission des finances.* Heureux temps !

M. Louis Perrein. Cela remonte loin, et, moi, j'ai connu aussi l'inflation !

M. Jean-Pierre Fourcade. Monsieur le ministre, je compte sur vous pour dire, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1994, que l'indexation sur les prix concerne la seule année 1994 et que, dès 1995, avec le retour de la croissance, il doit y avoir un lien entre l'évolution de la dotation globale de fonctionnement et le développement de l'activité économique, pour la raison que j'ai invoquée et qui tient à la nature de la DGF.

Monsieur le président de la commission des finances, à l'occasion de la discussion de la loi de finances, si nous acceptons l'indexation de la DGF sur les prix pour 1994 comme étant une contribution des collectivités territoriales aux efforts de l'Etat, nous devons obtenir que la progression reprenne dès 1995 sur des bases différentes.

M. René Régnault. Si nous, nous avions fait cela ...

M. Jean-Pierre Fourcade. Ma deuxième observation concerne l'architecture du projet de loi.

Cette architecture respecte deux principes : la stabilisation pour l'ensemble des collectivités et la focalisation de l'excédent sur des actions d'aménagement du territoire, que M. Jean François-Poncet a saluées, tout en regrettant la dimension quelque peu modeste de cette contribution destinée aux communes rurales.

Le comité des finances locales a approuvé à la quasi-unanimité cette architecture. Il a cependant relevé deux ou trois points sur lesquels je veux, très rapidement, attirer l'attention du Sénat.

S'agissant de la part prise sur la dotation globale de fonctionnement pour encourager l'intercommunalité – c'est de là que viennent le malaise actuel et la difficulté de la répartition – on ne pourra pas continuer éternellement à avoir un système dans lequel la part des groupements croît de 10 p. 100 ou 15 p. 100 par an, alors que celle des communes régresse. Il faudra donc envisager, pour les prochaines années, un système différent isolant les groupements et les communes et instituant une DGF à trois niveaux – les départements, les groupements et les communes – pour éviter que ces dernières ne soient pénalisées par l'accroissement de l'intercommunalité.

S'agissant de la dotation de solidarité urbaine, vous nous proposez, monsieur le ministre, un indice synthétique des charges et des ressources de l'ensemble des communes. J'espère que cet indice sera établi dans des conditions telles qu'il ne créera pas d'effet de seuil particulier.

Vous avez tout à fait raison de vouloir éviter des ruptures entre les différentes villes, mais il faut aussi – j'insiste sur ce point – ne pas « laisser tomber » les communes de moins de 10 000 habitants qui ont déjà bénéficié d'une dotation de solidarité urbaine, sous prétexte que les modalités de calcul de l'indice synthétique ont changé.

Enfin, à propos de la dotation de solidarité rurale, à laquelle M. François-Poncelet a rendu hommage, se pose la question délicate, que vous avez en partie réglée – mais en partie seulement, à voir ce qui se passe sur le terrain – de son cumul ou de sa juxtaposition avec la dotation de développement rural. Vous avez trouvé un système avantageux qui a été approuvé par le comité des finances locales et qui consiste à déconcentrer les mécanismes d'attribution de la dotation de développement rural pour les groupements et pour les communes dans des conditions qui se rapprochent un peu de la dotation globale d'équipement. C'est une bonne chose.

Il reste que les mécanismes d'attribution de la part de la DGF affectée aux communes rurales et de la part de taxe professionnelle destinée aux mêmes communes doit être bien étudié. C'est un élément très important de participation à l'aménagement du territoire. Encore faut-il que les deux mécanismes soient parfaitement coordonnés et que l'on ne soit pas en présence de communes bénéficiant des deux contributions alors que d'autres en seraient totalement exclues.

Quant à l'enveloppe des crédits déconcentrés, elle me paraît tout à fait satisfaisante.

Enfin, je noterai, dans l'architecture générale de la réforme, que le fait de ne retenir cette année que les communes de 3 500 habitants créera quelques difficultés pour des communes de 5 000, 6 000, 7 000 habitants, qui sont aussi des bourgs ruraux et qui constituent des points d'ancrage de l'aménagement du territoire. Il faudra s'en préoccuper dès l'année prochaine et trouver un système qui permette de les aider. Il peut s'agir de communes de banlieue, sans aucune activité industrielle, sans entreprise, autrement dit, des communes dortoirs, ou de communes sises au centre d'un pays. Sur ce point, notre assemblée doit encore faire preuve de toute sa sagacité.

J'en arrive à ma troisième et dernière observation.

Je remercie M. Paul Girod, qui a siégé au groupe de travail particulier du comité des finances locales, ainsi que M. Trucy et tous ceux qui ont suivi assidûment cette affaire, notamment MM. Régnault et Charasse.

Lorsque nous avons étudié l'ensemble de cette réforme, notre hypothèse de travail se fondait sur un concours financier de l'Etat évoluant conformément à la législation en vigueur. Or, quelle ne fut pas notre surprise lorsque, après avoir étudié dans le détail, à l'aide de simulations et grâce au concours de l'administration, l'ensemble des conséquences de cette réforme, nous avons eu connaissance, quelques jours avant la présentation du projet de budget pour 1993, de cet ensemble de mesures retenues

depuis longtemps par le Gouvernement et concernant la dotation spéciale « instituteur », la dotation globale d'équipement, la taxe professionnelle et ses compensations, le remboursement de la TVA... Excusez du peu !

Il est évident que ce pilonnage sur les concours des collectivités locales, se traduisant par une baisse de leurs ressources de 5 à 6 milliards de francs, a suscité chez nombre de responsables de collectivités locales non seulement un étonnement attristé mais également une certaine colère.

M. René Régnault. La vôtre notamment !

M. Jean-Pierre Fourcade. En conséquence, le risque que vous courez, monsieur le ministre, c'est que la réforme de la dotation globale de fonctionnement que vous proposez, et qui va dans le bon sens – M. le président Poncelet ainsi que les deux rapporteurs et moi-même vous l'avons dit –, soit quelque peu contaminée par cet environnement sinistré.

A partir du moment où l'on veut aider les communes rurales en créant une nouvelle dotation de solidarité au sein de la dotation globale de fonctionnement mais en stabilisant en francs courants le montant de dotation globale d'équipement qui leur était alloué, et à partir du moment où l'on triche un peu – permettez-moi ce terme un peu excessif – sur le calcul de la dotation spéciale « instituteur » – nous savons tous deux qu'il manque 95 millions de francs à cette dotation pour qu'elle soit convenable et pour qu'elle puisse être répartie correctement –, il est évident que le texte que vous nous proposez risque de susciter une réaction défavorable.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, la réforme de la dotation globale de fonctionnement que vous nous proposez, comprenant une phase de démarrage en 1994, avec une stabilisation en francs courants pour beaucoup et une petite accélération pour quelques-uns, puis une phase de reprise à partir de 1995, pour être sérieuse, ne peut s'accommoder d'une réduction aussi généralisée des concours de l'Etat.

M. Michel Sergent. Bien sûr !

M. Louis Perrein. Et alors ?

M. Jean-Pierre Fourcade. Il importe donc que vous vous fassiez notre avocat auprès de votre collègue le ministre du budget. Certes, le contexte est difficile, mais n'aurait-il pu faire quelques économies ? Il est un peu choquant pour un responsable de collectivité territoriale, alors que l'on réduit certains crédits ou certaines compensations de taxe professionnelle en faveur des collectivités – de l'ordre de 5 ou 6 milliards de francs – de constater que cette somme ne représente que la moitié des investissements consacrés au projet de la Grande Bibliothèque de France, que l'on accélère.

Ce ralentissement d'un côté et cette accélération de l'autre nous paraissent curieux de la part de personnes qui prônent l'aménagement du territoire !

Monsieur le ministre, si vous voulez que votre réforme soit adoptée au Sénat et à l'Assemblée nationale dans des conditions satisfaisantes, il faudra que le Gouvernement consente un effort supplémentaire dans le projet de loi de finances, que le Sénat examinera en novembre, et ce afin que l'environnement de la réforme soit moins sinistré qu'il ne l'est aujourd'hui.

Ainsi, les responsables des régions, des départements, des communes et des groupements pourraient préparer leur budget pour 1994 dans une conjoncture un peu moins triste que celle qu'ils connaissent depuis un an.

Pour conclure, je veux vous remercier, monsieur le ministre.

En effet, lorsque la dotation globale de fonctionnement a été créée, en 1979, le comité des finances locales n'existait pas, il n'était donc pas question de le consulter.

Lorsqu'en 1985 le Parlement a profondément bouleversé la DGF, le comité n'a pas davantage été consulté.

Lorsqu'en 1991 l'indexation de la DGF a été modifiée, le comité avait été informé en son temps. Mais on s'était bien gardé d'aviser le comité du vote nocturne par l'Assemblée nationale d'un amendement qui visait à réorganiser le dispositif.

Enfin, en 1991 et 1992, a été instituée la dotation de solidarité urbaine avec application du minimum garanti pour un certain nombre de communes. Tout le monde a oublié cet épisode, sauf les communes qui ont eu à en subir la dure nécessité, et elles sont un certain nombre. Cette fois-là, encore, le comité a été informé mais pas consulté.

Vous êtes le premier responsable de ce département ministériel chargé des collectivités locales qui a tenu à informer le comité bien avant la rédaction du projet de loi. Vous vous êtes déplacé pour évoquer ses orientations. Vous nous avez transmis des notes techniques. Vous nous avez permis de travailler pendant tout l'été. En mettant votre administration à notre service, vous avez facilité l'examen d'un certain nombre d'hypothèses. Si notre avis n'a évidemment pas été rendu à l'unanimité, il a néanmoins recueilli une majorité très large.

Je tiens donc à vous remercier. Je crois que la consultation du comité des finances locales, qui assure la représentation de la totalité des responsables des collectivités territoriales à tous les niveaux, peut permettre d'éviter de faire des bêtises – je pense en cet instant au « pétard » qu'a constitué l'affaire du remboursement de la TVA à un taux différent de celui qui avait été payé.

Je vous remercie donc, monsieur le ministre, et, puisque vous avez pris le bon chemin, je vous demande de continuer. *(Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

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

M. René Régnault. Monsieur le ministre, la dotation globale de fonctionnement, prélèvement sur les ressources de l'Etat revenant aux collectivités territoriales et aux établissements publics éligibles, a, selon votre propos, « épuisé sa capacité péréquatrice et redistributrice ».

M. Christian Poncelet, *président de la commission des finances.* C'est vrai !

M. René Régnault. Nous partageons pleinement cette appréciation, comme nous partageons nombre d'analyses qui ont déjà été présentées. Mais, au terme de la discussion générale, nous n'aurons pas, je le crains, examiné tous les éléments de ce volumineux dossier, plus complexe et délicat qu'il n'y paraît.

Cela signifie, monsieur le ministre, que, malgré la procédure que vous avez suivie et que je ne saurais, pour ma part, contester – communication au comité des finances locales, possibilité pour celui-ci de s'exprimer... –, il nous fallait encore un peu plus de temps pour conduire à son terme la réflexion qu'imposait la situation dans laquelle nous nous trouvons.

Le jugement que vous avez porté tout à l'heure implique une analyse que, selon nous, vous ne poussez pas encore jusqu'à son terme.

Nous avons déposé une question préalable et je souhaite qu'elle soit adoptée. Il s'agira d'une sage décision de notre Haute Assemblée qui permettra de mener une

réflexion plus approfondie prenant en compte la réalité et la diversité des situations de nos collectivités territoriales, répondant aux réelles questions que poseront, sur le plan financier, les orientations nouvelles d'une politique d'aménagement équilibré du territoire. Il est souhaitable, en effet, que soit davantage pris en considération le bonheur des hommes sur les territoires qu'ils occupent et qu'ils veulent, diversement mais réellement, rendre socialement vivants et accueillants.

Ce délai supplémentaire permettra également de procéder aux simulations nécessaires comme à l'examen approfondi et approprié de celles-ci.

La péréquation réduite au partage de quelque 200 millions de francs en 1993, soit 0,3 p. 100 de la masse de la dotation globale de fonctionnement – soit quatre fois rien ! –, avec le risque pour 1994 d'être plus que totalement laminée, est la conséquence de la montée en puissance de la garantie minimale de progression, qui, en 1993, dépasse les 10 p. 100 de la masse de la DGF allouée aux collectivités territoriales.

Elle a absorbé cette année plus de 7,5 milliards de francs. Elle est attribuée à plus de 30 000 communes. Elle bénéficie à des communes défavorisées certes, mais aussi à d'autres qui le sont moins, comme la ville de Paris, pour citer seulement un exemple et non pas montrer Paris du doigt.

Cette progression minimale au taux de 55 p. 100 est devenue d'autant plus insupportable que l'inflation est faible et – nous le souhaitons tous – le demeurera. Elle attribue 468 francs par habitant aux villes de plus de 200 000 habitants et seulement 68 francs par habitant aux communes de 500 à 1 000 habitants ; elle établit là un rapport de 1 à 7.

Cette situation est devenue, je le dis et je le répète, insupportable.

Ici est la principale cause de la fin de la péréquation, et pourtant cela n'est pas du tout évoqué dans le projet de loi qui nous est soumis.

Par ailleurs, les dispositions que vous nous soumettez, en effaçant cette garantie minimale, porte de fait celle-ci au taux de 100 p. 100 en 1994, car, finalement, tout se passe comme si, en 1994, tout le monde allait bénéficier d'une garantie minimale au taux de 100 p. 100. Vraiment, vous nous trompez !

M. Paul Girod, *rapporteur.* Mais non !

M. René Régnault. Si, car tout le monde aura la même chose qu'en 1993 ! Ainsi en « figeant les situations acquises », selon l'expression reprise dans le rapport de la commission des finances, en gelant le dispositif dans le cadre de la dotation forfaitaire, vous jetez aux oubliettes la revendication non seulement des plus petites communes rurales, mais aussi des communes périurbaines ou suburbaines, qui estiment que la hiérarchisation de 1 à 2,5 de la dotation de base – concernant 40 p. 100 de la DGF attribuée – est inacceptable, comme est inacceptable l'abandon par l'Association des maires de France de cet objectif.

J'en suis d'autant plus surpris que des propositions de loi signées tant par vous-même, monsieur le ministre, que par vous-même, monsieur le rapporteur, mettaient en cause le dispositif, en particulier cette hiérarchisation.

Englober la dotation touristique dans la dotation forfaitaire signifie que, pour les communes actuellement bénéficiaires, celle-ci perd sa relation étroite avec la notion d'aménagements spécifiques et de charges particulières liées à une politique locale axée sur le tourisme. Pis, cela signifie qu'il n'y aura plus de nouvelles communes touristiques, alors que celles qui ne rempliraient plus les conditions continueront de recevoir l'aide financière particulière. Nous reviendrons sûrement sur cette question lors de la discussion des articles.

Je pourrais poursuivre, mais d'ores et déjà, monsieur le ministre, on peut dire que votre projet de loi vise surtout à jeter le voile sur une certaine réalité. Est-ce par peur de déranger quelques ténors ou est-ce par pudeur ?

La période que nous traversons est dure, l'argent est plus rare, la France connaît une grave récession. Mais nous ne sommes pas autorisés à en tirer la conclusion que les plus humbles, les plus fragiles et les plus défavorisés doivent attendre des jours meilleurs. Au contraire, c'est le moment de donner à la solidarité la plénitude de sa mesure. Il faut pouvoir et vouloir partager et redistribuer.

En définitive, il faut revenir sur le problème de la péréquation, qui n'est plus assurée, ainsi que sur celui de la redistribution, ou alors mieux répartir les richesses en ajoutant à la masse de la DGF dont vous disposez les moyens financiers supplémentaires nécessaires.

Je rappelle que la redistribution n'est présente dans le dispositif qu'au travers de la dotation de solidarité urbaine, qui, instaurée sous le gouvernement de M. Michel Rocard, fut largement contestée par les membres de la majorité actuelle – et non les moindres – dont certains participent aujourd'hui aux responsabilités gouvernementales.

Vous connaissez aussi, comme nous, le rôle essentiel que jouent nos collectivités territoriales dans l'activité économique et sociale du pays et l'importance de leurs dépenses d'équipement. On rappelait tout à l'heure – M. le président de la commission des finances le premier – la part essentielle de l'équipement et de l'investissement publics réalisée par les collectivités territoriales.

Le poids de leurs dépenses d'équipement est déterminant pour des secteurs comme le BTP. Nos équipements et services sont eux-mêmes, par fonction, redistributeurs. Par ailleurs, directement – puisqu'elles créent quelque 25 000 emplois par an en moyenne – ou indirectement, nos collectivités soutiennent l'emploi.

Aussi n'acceptons-nous pas l'abandon de l'indexation sur le produit intérieur brut. Nous n'approuvons pas – il est dommage que M. le président de la commission des finances ne puisse pas m'entendre, lui qui, tout à l'heure, disait que je l'écoutais, mais que je ne le comprenais pas – l'abandon de la référence à l'évolution de la croissance pour 1994, à moins que cela ne signifie – faut-il être malicieux pour oser le penser ! – que le taux de croissance retenu pour l'élaboration du projet de loi de finances, qui est positif, ne le sera pas dans les faits.

M. Louis Perrein. Il sera négatif !

M. René Régnault. Cela expliquerait la prudence dont certains font preuve. J'ai tout de même des souvenirs très précis ! Vous êtes devenu bien tolérant, vous qui – et vous aviez quelques raison de le faire – avez dit tant de choses lorsqu'on l'on a révisé le système d'indexation, indexation qui devait désormais se fonder notamment sur une référence à la croissance !

Nous refusons catégoriquement les mesures qui visent à réduire le remboursement de la TVA sur nos dépenses éligibles. De même, nous n'acceptons pas la réduction du volume de la DGE. Nous dénonçons également la non-indexation de la dotation spéciale « instituteurs » ou encore la réduction de la compensation de l'écrêtement de 16 p. 100 des bases de taxe professionnelle.

En effet, si le Gouvernement offre à ceux qui sont imposables au titre de l'impôt sur le revenu la perspective d'un allégement de leur imposition pour 1994, nos collectivités territoriales, qui n'y trouveront pas leur compte, surtout avec de telles dispositions, devront ou bien prendre des mesures drastiques, comme celle qui consisterait à réduire leur activité et donc indirectement l'emploi, ou encore à augmenter la pression fiscale. Ainsi, il y a, d'un côté, un gouvernement bon prince et, de l'autre, les méchants élus locaux qui font monter la pression fiscale et agacent les contribuables ! *(Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.)*

De la même manière, nous nous interrogeons sur quelques contradictions, par exemple sur le fait que le Gouvernement consente des efforts en faveur des entreprises en anticipant le remboursement de la TVA, mais, dans le même temps, pénalise les collectivités locales !

Les communes et les départements, qui sont en première ligne pour soutenir l'activité intérieure, la consommation, la demande, parce qu'elles subissent de plein fouet les conséquences de la crise par le biais des budgets sociaux, ont le sentiment d'être montrés du doigt, d'être en quelque sorte « épinglés » et mal aimés par le Gouvernement. Il faut donc, nous explique-t-on, qu'ils aident le Gouvernement dans la situation actuelle, qu'ils participent à la construction européenne. Il faut que les communes de 3 500 à 10 000 habitants attendent des jours meilleurs, peut-être en 1995 !

M. Raymond Courrière. Vous avez raison !

M. René Régnault. Voilà pourquoi ces dispositions nous inquiètent.

Nous nous situons, vous l'avez compris, dans une autre logique, avec une DGF globalement augmentée.

Il nous est impossible d'amender un projet construit autour d'une architecture que nous ne pouvons faire nôtre. D'ores et déjà, nous proposons une autre réforme. Nous sommes favorables à des dispositions permettant de faire avancer la solidarité par une redistribution, en procédant par référence aux crédits mobilisés par la garantie de progression minimale.

Pour la redistribution notamment, nous souhaitons engager et encourager la coopération entre les communes fondée sur des compétences et des projets réels en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace, alors que, par ailleurs, il doit être tenu compte du degré d'intégration fiscale. Je sais que, sur ce point, il n'y a pas beaucoup de divergences entre nous.

Nous proposerions aussi de renforcer – en nous situant déjà dans une perspective de réel aménagement équilibré du territoire – la dotation de solidarité rurale et la dotation de solidarité urbaine.

Nous voudrions encore que la réforme de la fiscalité locale soit non seulement reprise, mais conduite à son terme. Nous voyons bien se dessiner deux grandes réformes concernant, l'une, l'aménagement du territoire, l'autre, la fiscalité. Tous ceux qui ont travaillé au dossier de la réforme de la fiscalité le savent, ces réformes auront des répercussions et des incidences sur la DGF.

Ces raisons fortes plaident à notre avis en faveur de la prise en compte de ces éléments et pour que la réforme de la DGF soit entreprise en fonction de ces orientations essentielles. Mais dois-je considérer que le projet de la réforme de la fiscalité locale est abandonné ? Dois-je comprendre qu'il n'y aura pas de réforme de la fiscalité locale avant longtemps ?

Pour en revenir au texte dont nous débattons, monsieur le rapporteur, nous soutiendrons l'amendement qui vise à créer de façon pérenne une dotation d'aménagement, alors que l'article 1er du projet la rend aléatoire, tout au moins à la lecture que je puis en faire, en raison de l'emploi de l'expression « le cas échéant ».

Parmi les questions fondamentales qui nous conduiraient encore à faire des propositions, je veux, pour terminer, en citer cinq.

S'agissant de la définition des communes éligibles à la première part de la DSR, collectivités que l'on qualifie parfois de bourgs-centres, comme d'autres et comme vous-même – car, quand je suis d'accord avec vous, je sais aussi le reconnaître – monsieur le rapporteur, je ne suis pas convaincu de la pertinence des critères retenus, d'autant qu'aucun ne permet vraiment d'apprécier la nature et l'importance de l'effort fourni, sans contreparties financières, au bénéfice des communes voisines.

Aucun des éléments dont nous disposons ne permettent cette évaluation. C'est pourquoi je crois qu'il faudrait convenir de la nécessité d'un suivi particulier, d'une évaluation à mener pour une réflexion à approfondir pouvant déboucher sur des adaptations nécessaires.

Dans la logique de votre texte, la dotation de solidarité consistant en la dotation d'aménagement devrait évoluer comme la moitié de la DGF: en masse ; c'est faire de la solidarité et de l'aménagement au rabais. Aussi, nous proposons d'indexer cette dotation sur le taux de croissance de la DGF, ce qui est un minimum.

Troisièmement, sans attendre les décisions importantes de la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire, nous pensons nécessaire de mieux prendre en compte, pour les communes rurales, la notion d'espace et sa conséquence : la longueur, la charge de la voirie.

Quatrièmement, les moyens, notamment la trésorerie, de nos communes sont aussi en situation difficile. Les élus que vous êtes, maires de petites collectivités plus que présidents de conseils généraux, que vous êtes aussi, le savent.

La DGF – et donc les dotations de solidarité, qui en sont une partie – est un produit destiné au fonctionnement de nos communes, même s'il est fortement conseillé d'en faire une épargne servant aux équipements. Le seul versement, en une seule fois et en fin d'exercice, de la dotation de solidarité conduit nos communes et les établissements publics éligibles à faire appel à l'emprunt pour la trésorerie, à assumer, en quelque sorte par substitution, la trésorerie de l'Etat.

C'est pourquoi nous proposerons que cette disposition soit reconsidérée d'une manière plus conforme aux besoins de nos collectivités territoriales et qu'en particulier il soit renoncé à cette échéance du 31 décembre comme date limite de mise en place de la dotation.

Enfin, concernant l'index d'évolution de la masse de la DGF – qui, pour nous, se détermine en ajoutant au taux prévisionnel d'augmentation des prix les deux tiers du taux de l'accroissement du PIB en volume – il faut tenir compte du fait qu'il s'agit de prévisions et ne pas oublier la nécessaire régularisation en fin d'exercice.

Nous proposons le retour à cette régularisation en protégeant nos collectivités territoriales des erreurs, des calculs, voire tout simplement des décisions du Gouvernement, et en stipulant qu'il ne peut pas y avoir de régularisation négative. J'ai cru comprendre que nous étions à l'abri derrière le rapporteur, qui m'a répondu que cette question avait, dans l'immédiat, une réponse lorsque je lui demandais si nous courrions le risque de voir le collectif de fin d'année remettre en cause ce que,

selon les analyses qui ont été faites, les collectivités locales auraient perçu en trop du fait de la loi de finances pour 1993.

Croyez-moi, monsieur le rapporteur, je n'ai jamais entendu, quelle que soit la famille politique à laquelle ils appartiennent, de maires ou de présidents de conseils généraux se plaindre que la loi de finances pour 1993 ait été généreuse ! Tous ont accueilli des dotations qui étaient conformes à la loi de finances adoptée.

Vous m'avez rassuré en me répondant qu'il n'était pas question – cela n'engage pas le Gouvernement, mais je vois M. le ministre acquiescer – d'une régularisation négative sur 1993. Il ne reste plus aux collectivités locales qui ont reçu leurs dotations qu'à remercier celles et ceux qui ont voté le budget pour 1993 ! Je tenais à insister sur ce point.

Voilà, pour l'essentiel, monsieur le ministre, ce que, au nom du groupe socialiste, je tenais à indiquer dans la discussion générale.

Vous l'avez compris : nos divergences sont profondes et caractérisées.

Notre action est fondée sur un autre aménagement du territoire, plus volontaire, accompagné de mesures financières visant à répondre concrètement aux exigences de la solidarité, y compris par la redistribution.

Nous voulons aussi encourager une coopération audacieuse qui repose sur des projets forts et sur l'intégration de la fiscalité.

Enfin, nous voulons protéger nos collectivités en assurant la stabilité effective des moyens financiers réorganisés.

En conséquence, à moins qu'un autre texte construit selon l'architecture que j'ai essayé sommairement de définir ne nous soit soumis avant la fin de nos travaux, le groupe socialiste ne pourra adopter le projet de loi qui nous est soumis. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. Paul Girod, *rapporteur.* Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, *rapporteur.* M. Régnault a sans doute oublié que les déficits de l'an dernier, qui étaient estimés à 115 milliards de francs, ont atteint en fait 350 milliards de francs ! Cela revient à distribuer un peu d'argent de manière illusoire ! *(Protestations sur les travées socialistes.)* Mais je me suis toujours demandé si l'illusion n'était pas chez vous une seconde nature. Je crains, en fait, que ce ne soit votre nature première ! *(Protestations sur les mêmes travées.)*

M. le président. Je vous en prie, mes chers collègues.

La parole est à M. Bourdin.

M. Joël Bourdin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le Gouvernement n'a assurément pas tardé à préparer une réforme de la dotation globale de fonctionnement. Sans doute a-t-il été contraint d'agir rapidement : le système était parvenu cette année à un blocage complet, vous l'avez souligné, monsieur le ministre. Mais au moins doit-on lui reconnaître le mérite d'avoir su intégrer son projet de loi dans le contexte d'une relance de l'aménagement, ou, mieux, d'une reconquête du territoire.

Souvenons-nous que la DGF, qui représente une masse d'une centaine de milliards de francs – c'est-à-dire autant que le produit voté de la taxe professionnelle – constitue le « noyau dur » de tous les concours de l'Etat aux collectivités locales, atteignant 40 p. 100 de leur montant total. Elle est versée aux communes, à leurs groupements dotés d'une fiscalité propre, aux départements et à une seule région, lointaine héritière du district de la région parisienne, qui reçoit à ce titre près de 1,2 milliard de francs.

La part des communes atteint environ les quatre cinquièmes, avec 80 milliards de francs. C'est cette composante de la DGF qui a été pervertie.

Pressentant les difficultés actuelles, j'avais déjà plaidé, pour ma part, dans le journal *Le Monde,* en 1991, « pour une répartition plus juste de la DGF », avant de demander, en avril dernier, dans le même quotidien, à « réviser la DGF ». Je suis donc satisfait dans la forme.

Consterné par l'inextricable enchevêtrement de procédures de toutes sortes, créées au gré des circonstances en faveur de telle ou telle catégorie de communes, je constatais, avec un certain désabusement, qu'une répartition *per capita* amènerait déjà plus de justice. Je sais que des voix illustres, ici même, ont bien voulu confirmer ce sentiment. Le système qui nous est proposé aujourd'hui est toutefois moins fruste qu'une répartition *per capita.*

Revenons sur les causes du dépérissement de la DGF des communes. J'en perçois essentiellement deux.

La première, qui a été dénoncée par M. le président Poncelet, est la multiplication de mesures parasitaires qui ont peu à peu surchargé d'exigences contradictoires cette composante de la DGF.

En 1991, ce fut l'institution de la dotation de solidarité urbaine. Qu'elle ait été nécessaire, sans doute ! Qu'elle ait corrigé des injustices, probablement ! Mais que son mode de financement ait été mal conçu, très certainement ! En effet, faute d'avoir correctement étudié la variation différenciée du taux de garantie censée la financer, il a fallu finalement imposer un prélèvement complémentaire sur toute la ressource de la DGF, c'est-à-dire indifféremment sur les communes riches et les communes pauvres, les communes urbaines et les communes rurales. La DSU, dans l'application qui en a été faite ces dernières années, est devenue ainsi une sorte de contribution sociale généralisée !

En 1992, ce fut l'octroi aux groupements dotés de fiscalité propre de multiples avantages financés sur la ressource de la DGF, avec des mesures rétroactives en faveur des districts et l'éligibilité des communautés de communes et des communautés de villes à la DGF.

Que, dans le souci d'inciter les communes à des regroupements pour faire face à des problèmes économiques, on leur attribue une part de DGF est sans doute louable ; mais les conditions laxistes adoptées pour attribuer la DGF de la première année n'étaient pas conformes à la rigueur de l'ensemble du dispositif. A côté de véritables regroupements conçus en fonction de réels projets économiques, on a ainsi vu fleurir des coquilles vides organisant ce que certains ont appelé des « *holdings* de DGF ».

La seconde cause du dépérissement de la DGF provient, mécaniquement, de la très forte croissance du besoin financier couvrant la garantie de progression minimale, qui a dévoyé un mécanisme mis en place à titre exceptionnel, en le mettant en œuvre à titre normal. Plus de 30 000 communes en ont ainsi bénéficié en 1993, plusieurs orateurs l'ont rappelé, ce qui a obéré de près de 8 milliards de francs le montant disponible pour toutes les attributions.

En conséquence, à l'arrivée, c'est-à-dire au début de cette année, la marge de redistribution a quasiment disparu.

Le gouvernement actuel a donc hérité du précédent système en voie d'implosion, sans pouvoir disposer des moyens nécessaires pour promouvoir une réforme structurelle au mieux des intérêts de toutes les parties prenantes. Que n'a-t-on agi en profondeur au moment où la ressource était dynamique !

Il a donc fallu, dans le projet de loi qui nous est soumis, effectuer des choix, dont certains sont naturellement appauvrissants.

Il y a peu à dire sur le « gel » des composantes stables de la DGF des communes, à savoir les trois attributions permanentes, quatre concours particuliers et la dotation de garantie. Chaque collectivité recevra, en 1994, la même dotation en francs courants et elle y perdra, bien sûr, l'incidence de la dérive des prix.

On reconduit ainsi, une fois pour toutes, la structure de répartition figée en 1993 et l'on clôt le débat sur les effets des dotations de base, de péréquation, de compensation. Ainsi, on n'entendra plus parler ni des coefficients de hiérarchisation ni de la validité des critères de redistribution. Et l'on supprime au passage, pour l'avenir, l'admission au bénéfice de certains concours particuliers.

Il est bien clair, cependant, qu'en figeant les attributions de 1993, on ne corrige pas les inégalités du passé, puisqu'elles vont servir de socle au système de répartition des années à venir.

Ne considérant jamais, personnellement, que l'avenir c'est le passé qui se prolonge, j'aurais aimé que l'on se donnât la possibilité de tailler plus profondément dans la structure inégalitaire de la répartition de la DGF. On a beau dire qu'il n'y a plus de coefficients de hiérarchisation des populations communales, ils contribueront encore, malgré tout, à la répartition de la DGF pour les prochaines années !

Il y aurait aussi beaucoup à dire sur la nouvelle dotation d'aménagement du territoire, la DAT.

Celle-ci reçoit, à titre exclusif, le produit de l'indexation sur la hausse des prix, soit – vous l'avez rappelé, monsieur le ministre – quelque 1,6 milliard de francs, qui se répartit entre les diverses dotations.

A ce sujet, je me limiterai à quelques observations, en me réjouissant d'emblée du choix qui est opéré pour structurer la DAT, notamment de la création, en parallèle avec la DSU, de la dotation de solidarité rurale, la DSR. Les communes rurales étaient les principales victimes, avec les petites villes, du système de répartition antérieurement appliqué. Cette injustice est réparée. J'en prends acte, d'autant que le critère de la DSR est suffisamment généreux pour que soient peu nombreuses les communes qui ne pourront en profiter.

Quand, en effet, le texte soumis à notre examen prévoit qu'auront droit à la deuxième fraction de la DSR les communes dont le potentiel fiscal est inférieur au double du potentiel fiscal moyen de communes appartenant au même groupe démographique, on cherche, dans nos départements, quelle commune rurale pourrait y échapper !

M. Paul Girod, *rapporteur.* Il en existe !

M. Joël Bourdin. Si je me réjouis de l'équilibre de la DAT, j'observe néanmoins des lacunes et des incertitudes, que je vous livre maintenant.

La première lacune – que je déplore et que je continuerai sans doute à déplorer – provient du maintien de la définition traditionnelle du « potentiel fiscal » – vieux débat mais toujours d'actualité.

Malgré toutes les critiques, cet indicateur est fondamentalement bon, puisque la carte des potentiels fiscaux coïncide avec la carte des zones de richesse et de pauvreté relatives du pays. Mais ce critère pourrait être amélioré s'il comprenait les compensations versées par l'Etat au titre de la taxe professionnelle. Pourquoi donc ne pas avoir saisi l'occasion qui se présentait avec ce texte pour modifier la définition du potentiel fiscal ?

La deuxième lacune est, à mes yeux, la minoration du rôle de l'effort fiscal. Cet indicateur, plafonné à 1,2, est sans doute utilisé pour la nouvelle répartition des attributions de DSU et de DSR, mais il ne l'est pas pour la détermination des conditions d'éligibilité, ce qui entraîne une sélection moins sévère. En outre, il n'est, dans aucun des cas, stratifié, ce qui handicape – une fois n'est pas coutume – les communes rurales.

Une dernière lacune résulte de la disparition du recours à la référence au nombre de logements sociaux pour la dotation aux communes rurales. Je sais bien que son incidence, dans la dotation de compensation, était faible. Mais sa présence pouvait, dans certains cas ponctuels, être utile, car il existe des communes rurales qui font un effort et ont des logements sociaux.

J'en viens aux incertitudes. Tout d'abord, le système qui nous est proposé accentue, d'une certaine manière, la confusion.

Aujourd'hui, on peut identifier la nature profonde des « trois logiques de la DGF » – M. Poncelet parlait, lui, de « quatre » logiques, je suis donc en retrait –, celle du respect des droits acquis – avec la dotation forfaitaire –, celle de la péréquation et celle de la compensation. L'institution, pour la DSU, d'un « indice synthétique », empruntant, ici, à la péréquation – potentiel fiscal par habitant –, là à la compensation – logements sociaux –, altère les perspectives.

Il ne me semble pas satisfaisant, pour l'avenir, de remettre en cause le fil directeur d'une DGF au visage déjà singulièrement complexe.

J'ajoute que la pondération entre les critères réservée au pouvoir réglementaire m'inquiète. J'aurais préféré que le législateur fixât le poids des trois variables choisies, dont la valeur n'est pas neutre, sur le système de répartition. Cette pondération peut être déterminante et je souhaite, quant à moi, que le potentiel fiscal par habitant soit privilégié par rapport aux deux autres critères, afin de donner une prime à la véritable péréquation.

Comment va-t-on articuler – c'est ma deuxième incertitude – le jeu combiné de la DSR et de la dotation de développement rural, la DDR ?

Dans l'exposé des motifs, monsieur le ministre, vous indiquez que la DSR « aura vocation » à se substituer à la DDR. Mais enfin, pour le moment, celle-ci subsiste ! Et l'on étend à des communes le régime applicable aux seuls groupements ! Et l'on élargit le champ d'intervention au domaine social et aux actions en faveur des espaces naturels ! Est-ce bien raisonnable ?

J'attire d'ailleurs votre attention sur le fait que le texte qui nous est proposé ne proscrit pas le cumul de chacune des deux fractions de la DSR. Nul doute que la suite de la discussion permettra de remédier à ce que je considère, pour ma part, comme une anomalie. Mais j'attends des explications à ce sujet.

Enfin, vous avez sagement choisi de ne pas remettre substantiellement en cause la DGF des départements.

Je ne voudrais pas terminer sans évoquer la nécessité, à partir de 1995, de renouer avec une indexation globale de la ressource excédant la seule référence à l'évolution des

prix à la consommation. C'est à cette condition que pourra être contenue la hausse des impôts locaux, que tout le monde condamne.

D'ores et déjà, malgré tous leurs efforts de gestion, les élus rencontrent de sérieuses difficultés, dont ils ne sont pas totalement, loin s'en faut, responsables. N'omettons surtout pas, après les avoir associés aux sacrifices, comme cette année, de les associer aux résultats positifs de votre action, dont je ne saurais douter.

En conclusion, monsieur le ministre, je me permettrai de vous interroger sur un point tout à fait différent : quand pourrons-nous disposer des notes établies par vos services – nous avons l'habitude d'en apprécier la qualité – sur les budgets primitifs pour 1993 des différentes collectivités ? *(Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

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

M. Jean-Paul Delevoye. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je souhaite, comme beaucoup d'entre vous, essayer de comprendre la logique de la réforme qui nous est proposée mais également – et c'est difficile – de la situer dans l'évolution, d'hier à demain, de nos collectivités territoriales.

Monsieur le ministre, on peut aborder votre projet de réforme de façon critique. Mais on peut aussi considérer, comme M. le rapporteur l'a parfaitement souligné et comme les représentants des différentes composantes politiques de l'Association des maires de France l'ont reconnu, que la progression de 2 p. 100 qui nous est proposée, compte tenu de l'évolution négative du produit intérieur brut en 1993, est tout à fait concevable dans le cadre du partenariat entre les collectivités locales et l'Etat.

On pouvait imaginer que, avec ces 2 p. 100, vous seriez à même de mettre la machine en route avec les critères de 1993. Dès lors, on pouvait envisager une garantie de progression minimale, représentant 55 p. 100 de ces 2 p. 100, qui permette à la totalité des communes d'obtenir une augmentation de 1 p. 100 de la DGF. A l'évidence, vous auriez été alors incapable de répondre aux besoins des groupements de communes, et toute stratégie de péréquation était vouée à l'échec.

A partir de là, on peut relativiser, si besoin est, le différentiel des communes dont la DGF est bloquée – en fin de compte, elles ne perdent que 1 p. 100 – et l'on peut cerner, dans la faible marge de manœuvre budgétaire qui vous était réservée, les objectifs que vous avez pu atteindre.

Au-delà de cette année transitoire, faudra-t-il pérenniser la proposition que vous formulez ou mettre à profit l'année 1994 pour envisager les possibilités d'améliorer la situation ?

On parle beaucoup des communes qui vont bénéficier des 2 p. 100 – celles qui font partie d'un groupement de communes, celles qui sont éligibles à la DSR ou à la DSU – mais on ne parle pas suffisamment à mes yeux, de celles qui ne vont bénéficier d'aucune augmentation. Ces dernières devront évidemment soit opérer des ponctions sur leurs réserves propres, soit jouer sur leurs marges de fiscalité, afin de contrebalancer l'évolution des charges.

Il est une première question fondamentale, et M. le président Fourcade l'a déjà évoquée : quelle est la nature de la dotation globale de fonctionnement ? Est-ce une subvention ? Dans l'affirmative, on peut admettre tous les critères d'évolution, y compris ceux qui sont fondés sur l'inflation. Est-ce une répartition des richesses nationales engendrées par l'activité économique ? Toute l'histoire, et toute la qualité des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales sont fondées sur ce concept.

Monsieur le ministre, vous devez rassurer les collectivités locales en leur indiquant clairement, au moment où M. le Premier ministre a accepté le dépôt d'un rapport sur la clarification des relations financières entre l'Etat et ces collectivités, que la nature même de la DGF n'est pas remise en cause et que, dès l'année prochaine, une référence à l'évolution du PIB interviendra dans le calcul.

Pour autant, nous savons que la conjoncture économique est difficile et qu'elle risque fort de le demeurer dans les années qui viennent. En outre, si nous voulons demander à l'Etat de procéder à certains ajustements, il nous faut accepter aussi de balayer devant notre porte. Si nous demandons à partager les fruits de la croissance avec l'Etat, l'évolution de la DGF doit être calculée à partir de l'évolution réelle du PIB. Lorsque ce dernier progresse, nous recevrons effectivement notre part des fruits de la croissance, mais si, par malheur, il recule, nous devrons, au contraire, participer aux nécessaires sacrifices.

Par ailleurs, monsieur le ministre, j'aimerais savoir pourquoi, si vous aviez gardé les mêmes critères de calcul que l'année précédente, le système aurait, cette année, été bloqué.

Mes déplacements dans les départements me permettent de confirmer, si besoin est, la qualité des préfets. Le message qu'ils sont chargés de transmettre à tous les maires est très clair : les concours de l'Etat aux finances des collectivités territoriales augmentent quatre fois plus vite que l'inflation depuis quelques années.

Ils ont tout à fait raison si l'on s'en tient aux données brutes ; mais chacun sait – et il faut rendre là hommage à l'esprit français – que, de statistiques identiques, on peut tirer des argumentations différentes.

J'ai donc une requête importante à formuler : que l'on veuille bien différencier ce que j'appellerai les « concours actifs » et les « concours passifs ».

Autrement dit, je souhaite que l'on calcule l'évolution réelle des concours accordés aux collectivités territoriales en déduisant toutes les compensations et tous les allégements que le Gouvernement – celui-ci ou ses prédécesseurs – a fait voter.

Ces compensations et allégements pèsent de plus en plus lourd. Le seul plafonnement de la valeur ajoutée a coûté, en quatre ou cinq ans, 18 milliards de francs.

Comme la conjoncture économique n'est pas très favorable, comme la valeur ajoutée des entreprises va probablement continuer à baisser, en procédant à des allégements, on se met la corde au cou ou plutôt on scie chaque fois quelques barreaux de la chaise sur laquelle on est assis. Mais, pour ne pas mourir asphyxié ou pour éviter que la chaise ne s'effondre, on a tendance à reporter la charge sur les collectivités territoriales.

Quoi qu'il en soit, si l'on déduit des concours de l'Etat aux collectivités territoriales tous les allégements et compensations, on constate que les « concours actifs » évoluent de façon tout à fait raisonnable.

Nous devons avoir le courage d'aider l'Etat à régler ce problème difficile. Sinon, la logique de l'Etat continuera à s'opposer à celle des collectivités territoriales, et c'est ainsi, monsieur le ministre, que vous aurez tendance à vouloir peser sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement, car il y aura, du fait des allégements de taxe d'habitation et autres, des contraintes budgétaires de plus en plus lourdes.

Monsieur le ministre, à partir du moment où vous ralentissez l'évolution de la DGF et où vous diminuez ainsi la capacité de lever l'impôt par les compensations qui sont fixées, vous écornez, en quelque sorte, par les deux bouts les possibilités d'intervention des collectivités territoriales, alors même que vous voulez les inciter à se lancer dans des politiques urbaines ou des politiques de revitalisation rurale.

Je le dis avec d'autant plus de gravité que je ne suis pas convaincu que tous les efforts budgétaires que vous allez faire auront les effets espérés si vous ne trouvez pas des partenaires susceptibles de dégager des marges budgétaires leur permettant de vous aider. Je me dis, par exemple, que les 5 milliards de francs de la politique de la ville risquent de ne pas être à la hauteur de vos ambitions.

Si vous voulez être à l'origine d'investissements importants dans les collectivités locales, je crains que vous n'ayez quelques désagréables surprises.

J'ai procédé à l'examen du taux de dépendance des collectivités territoriales établi à partir du montant de la DGF par habitant. Des relations intéressantes apparaissent entre la dotation d'Etat, la fiscalité et les investissements, marquant une différence entre les communes selon qu'elles ont plus de 10 000 habitants ou moins de 10 000 habitants.

Cela permet, en particulier, de répondre à la question de savoir quel est l'effet de levier des dotations d'Etat, jointes aux financements que les communes tirent de leur fiscalité, sur des investissements dont chacun se plaît à reconnaître la nécessité parce qu'une politique d'aménagement du territoire ne peut se concevoir sans mobilisation des départements, des régions et des collectivités territoriales.

Nous connaissons les problèmes qui vous ont amené, monsieur le ministre, à bloquer la dotation forfaitaire et à imaginer une dotation d'aménagement du territoire. Il vous a, certes, fallu parer au plus pressé, et je dois reconnaître que la proposition que vous nous faites est celle qui correspond au moindre inconvénient.

Cependant, on ne peut s'empêcher de se poser un certain nombre de questions.

On retrouve bien évidemment dans la dotation de base l'écart démographique.

L'objectif politique de stabilité et de solidarité que vous affichez me paraît plus facilement compréhensible si l'on indique que le résultat doit consister en une réduction de l'écart existant entre les dotations, exprimées en francs par habitant, que reçoivent les différentes collectivités. C'est l'intérêt majeur de la dotation de solidarité rurale en faveur des communes de moins de 3 500 habitants, car le résultat sera bien celui-là.

Je suis plus réservé sur la dénomination de la dotation d'« aménagement du territoire ».

J'ai dégagé, par des calculs relatifs à la DGF de 1993, un certain nombre de strates en francs par habitant. Si, s'agissant de la dotation de base, nul ne s'étonne de l'écart entre les petites et les grandes communes, pour ce qui est de la dotation répartie en fonction du potentiel fiscal, l'écart est assez faible. Or on fait le même constat en ce qui concerne la dotation répartie en fonction du revenu imposable. Quant à la dotation de compensation, les résultats sont tout à fait conformes à ce que le législateur avait souhaité : s'agissant de la voirie, plus les communes sont petites, plus elles sont avantagées ; s'agissant du nombre d'élèves, les résultats sont relativement homogènes ; s'agissant des logements sociaux, le montant par habitant est, en gros, proportionnel au nombre d'habitants.

Avant intégration de la garantie de progression minimale, les écarts de DGF sont tout à fait acceptables, allant de 892 francs pour les communes de moins de 500 habitants à 1 000 francs pour les communes les mieux dotées, celles qui comptent de 75 000 à 100 000 habitants.

M. René Régnault. C'est un argument !

M. Jean-Paul Delevoye. En revanche, après l'intégration de la garantie de progression minimale, les écarts sont de 1 à 4, voire 4,5.

M. René Régnault. C'est l'explosion !

M. Jean-Paul Delevoye. Il est normal que la garantie de progression minimale décline si la population de la commune a diminué ou si la commune se trouve dans une situation extraordinairement privilégiée et qu'elle ne veut pas ses avantages voir se réduire.

En 1993, 30 000 communes ont bénéficié de la garantie de progression minimale. Certes, ce chiffre est important en valeur absolue puisqu'il représente environ 80 p. 100 des communes. Mais ce qui est plus intéressant, c'est l'évolution entre 1992 et 1993. En effet, seulement 17 000 communes avaient bénéficié de cette garantie en 1992, contre 30 000 en 1993. Bien évidemment, au fur et à mesure que l'évolution de la dotation globale de fonctionnement diminue, la part de la garantie de progression minimale augmente. En 1986, cette garantie représentait 1,6 milliard de francs pour le budget de l'Etat ; en 1993, elle représente 7,7 milliards de francs, soit plus de 6 milliards de francs supplémentaires.

Monsieur le ministre, vous êtes constamment à la recherche de milliards de francs. Les chiffres sont les suivants : une augmentation de 18 milliards de francs pour le plafonnement de la valeur ajoutée et 6 milliards de francs supplémentaires au titre de la garantie de progression minimale. Tous les blocages que nous subissons aujourd'hui et dont vous n'êtes pas responsable, monsieur le ministre – en l'occurrence, la responsabilité est collective ; nous avons, les uns et les autres, accepté des dysfonctionnements – fournissent matière à réflexion.

Et, malgré ces dysfonctionnements, qui, pour telle ou telle raison, n'ont pas permis de regarder la situation en face, le dispositif a dû faire face à des objectifs supplémentaires. Au moment où diminuaient la marge de manœuvre et la capacité de péréquation de la dotation globale de fonctionnement, des objectifs politiques nouveaux ont été ajoutés : la dotation de solidarité urbaine, la majoration « voirie » et le financement de l'intercommunalité.

Ainsi que le prouvent les résultats, ce ne sont pas forcément les communes riches qui ont contribué à aider les communes pauvres. En ce qui concerne la dotation de solidarité urbaine, par exemple, les communes contributrices ont apporté 135 millions de francs pour un besoin de 1 milliard de francs. Autrement dit, toutes les communes ont participé au financement. De même, elles ont financé l'intercommunalité. Pour un même gâteau, dès lors que les personnes sont plus nombreuses, la part de chacune d'elle diminue, c'est évident ! Un enfant du niveau du certificat d'études le comprendrait !

Aujourd'hui, nous sommes arrivés à une incapacité, qui vous a amené à nous faire des propositions. J'ai reconnu qu'il était sans doute difficile de trouver d'autres solutions, car se trouve posé le problème de la vocation de la

dotation globale de fonctionnement : doit-elle, sur la même enveloppe, financer des objectifs politiques différents ?

Je le dis parce que vous parlez de solidarité.

Il existe un risque sur lequel je m'interroge. Aujourd'hui, une commune aurait intérêt à transférer la totalité de ses charges dans une communauté de communes. En effet, pour des charges identiques, elle toucherait la DGF – le minima – pour sa commune et la DGF pour la communauté de communes. L'Etat se verrait donc curieusement contraint de verser un complément de DGF pour des charges identiques.

Avec un taux d'évolution nul – on peut procéder à une simulation pour les années à venir –, avec une inflation maîtrisée – tous les outils macroéconomiques le prouvent – de l'ordre de 1,5 p. 100 ou de 2 p. 100, un taux de croissance non pas de 4 p. 100 à 5 p. 100 mais de 1 p. 100 à 2 p. 100, même en réintégrant le produit intérieur brut dans cette évolution, la DGF progressera de 2 p. 100 à 3 p. 100.

Ainsi, aux termes du projet de loi, en dépit d'une progression de 50 p. 100 pour la dotation forfaitaire, les dépenses des communes augmenteront systématiquement plus vite que les recettes. Les communes seront donc tentées de transférer un maximum de charges vers les organismes pluricommunaux, afin que ceux-ci perçoivent la DGF qu'elles n'auraient pas reçue. Si les besoins des groupements de communes sont deux, trois ou quatre fois supérieurs à ceux qui ont été prévus, vous aurez besoin non plus de 580 millions de francs, mais de 1 milliard, 2 milliards ou 3 milliards de francs. Comme le taux normal d'évolution sera de 3 p. 100, la quasi-totalité de vos besoins sera consommée. Dans les années ultérieures, vous serez alors dans l'incapacité de faire face ; vous aurez fait le grand écart et vous serez incapable d'aller plus loin.

Nous devons bien étudier les objectifs du Gouvernement en matière de partenariat avec les collectivités locales. Monsieur le ministre, si vous voulez favoriser l'intercommunalité, celle-ci doit être réalisée non par défaut, mais par action. Une dotation globale de fonctionnement communale et pluricommunale doit être mise en place en fonction des dépenses de fonctionnement additionnées des deux structures. Mais il ne faut pas retenir un coefficient d'intégration fiscale, car ce dernier se calcule uniquement sur une structure, même si la coquille est devenue vide au niveau de la commune, qui, elle, aura la garantie de sa DGF. Il s'agit d'une première piste de réflexion, qui nous paraît intéressante.

Dans votre projet de loi, vous indiquez très clairement – cela a le mérite de la franchise – que la dotation de solidarité rurale sera calculée après le solde de l'augmentation démographique des communes et des groupements de communes. Plus l'intercommunalité ira croissant et plus vous rencontrerez de difficultés pour financer la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

J'attire simplement votre attention sur un curieux paradoxe. Vous voulez la parité, dites-vous, car la moitié de la population habite dans des communes de plus de 10 000 habitants. Dès lors l'autre moitié habite dans des communes de moins de 10 000 habitants, qui, pourtant, ne reçoivent que 40 p. 100 de la DGF. Peut-être avez-vous comme objectif la parité de la DGF en fonction de la population répartie dans les communes ! Mais, c'est là une boutade.

Un sujet me préoccupe bien davantage, monsieur le ministre. Vous affichez clairement vos objectifs en matière de stabilité et de solidarité. Je vous dis : « chiche ! » Mais à une condition.

Curieusement, dans les relations avec l'Etat, nous ne parlons que des recettes et nous n'évoquons jamais les dépenses. Si vous voulez stabiliser les recettes des collectivités territoriales, monsieur le ministre, soyez cohérent, et faites en sorte que cela soit possible. Quand on regarde les objectifs européens – 80 milliards de francs pour l'eau, 60 milliards de francs pour les ordures ménagères – et les objectifs de la départementalisation des services d'incendie et de secours, ainsi que les dépenses sociales des départements, comment voulez-vous que les collectivités territoriales, à un moment ou à un autre, ne baissent pas les bras ? On leur dit qu'il faut courir de plus en plus vite et on leur met de plus en plus de plomb dans les chaussures ! C'est impossible ! Nous ne savons pas faire ! Voulez-vous que l'on vous remette nos budgets ?

M. Yvan Renar. Très bonne idée !

M. Jean-Paul Delevoye. Si vous voulez que nous maîtrisions la fiscalité locale – cela peut être un objectif – et que nous rationalisions nos investissements en fonction d'objectifs contractualisés avec l'Etat, vous ne pouvez pas agir uniquement sur la maîtrise des recettes en laissant déraper les dépenses, car cela va exploser. Vous êtes président de conseil général, vous savez cela !

M. Alain Vasselle. Très bien !

M. Jean-Paul Delevoye. S'agissant de l'évolution des collectivités territoriales, je dois vous avouer que je suis intellectuellement perturbé par ce que vous avez mis dans la dotation forfaitaire et dans la dotation d'aménagement.

Nous nous situons à un moment où le territoire national est sur le point de connaître de grands bouleversements économiques – le débat que vous avez lancé en est la brillante démonstration. J'ajoute qu'il est torturé par des flux qui se traduisent par d'importants mouvements de balance affectant les richesses entre les communes, les régions ou les départements. La moitié des richesses locales sont issues de la taxe professionnelle. Dès lors, l'Etat doit avoir à sa disposition un outil de péréquation fort.

Le fait de vouloir figer 70 p. 100 de la dotation globale de fonctionnement vous prive, à mon avis, d'une réflexion sur la mise en place d'un outil de péréquation. Rien n'est perdu pour 1994 car toutes les composantes de la dotation forfaitaire sont maintenues au niveau de 1993.

Il faudrait intégrer, autour de cette dotation globale de fonctionnement, tous les fonds de péréquation, départementaux et nationaux, et fixer un objectif relativement simple, qui consisterait à dire combien une commune perçoit par habitant.

A partir de ce moment-là, nous pourrions essayer de trouver des moyens de stabilisation ou d'adaptation en fonction de l'évolution très brutale des potentiels fiscaux. Supposons – je serai de ceux qui feront tout pour qu'il en soit ainsi – que votre politique d'aménagement du territoire réussisse...

M. Félix Leyzour. Supposons en effet !

M. Jean-Paul Delevoye. Dans un certain nombre de communes rurales, s'implanteront des entreprises industrielles. Leur installation entraînera une augmentation très importante du potentiel fiscal. Dès lors, vont apparaître des distorsions importantes entre communes, alors que leurs dotations seront pratiquement figées puisqu'elles augmenteront modestement.

Aujourd'hui, vous mettez en place une logique budgétaire, et c'est bien compréhensible. Comme le disaient tout à l'heure M. Fourcade et M. le rapporteur, il est clair qu'avec le minimum vous avez fait le maximum.

Mais, de grâce, monsieur le ministre, ne restez pas figé. Je crois qu'il faut mettre à profit l'année 1994 pour solliciter le comité des finances locales, valoriser le rôle des commissions des finances du Parlement et entreprendre des réflexions. Nous disposons de six mois pour examiner la totalité de l'environnement des communes en matière de finances. Nous devons surtout, à travers une projection sur les cinq ou dix prochaines années, étudier les moyens d'accompagner l'évolution dans un sens ou dans un autre : aider les communes qui sont en déclin et freiner les dotations de celles qui se développent.

Faisons en sorte qu'au moins les groupements intercommunaux se fassent non pas par défaut, mais par excès de dynamisme et avec la volonté de réussir une intercommunalité.

Nous devons avoir des objectifs clairs. En ce qui concerne la dotation de solidarité urbaine, il faut connaître l'état des fonds consacrés à la réhabilitation de la ville. Nous avons probablement vécu sous la dictature de l'automobile depuis quarante ou cinquante ans. Je suis de ceux qui considèrent qu'aujourd'hui nous devons redécouvrir l'« urbanité » et que de grands chantiers doivent être mis en œuvre. Je salue la hiérarchisation de la grille qui est prévue. Mais peut-être devrons-nous avoir des ressources affectées. Là aussi, s'impose une réflexion sur l'ensemble de l'urbanisation, en fonction des coûts sociaux et, surtout, de l'espace, donc des régions rurales à revitaliser. A cet égard, se pose le problème des strates, monsieur le ministre. Nous devrons y réfléchir. Qu'y a-t-il de commun, en effet, entre une commune de 1 000 habitants située à la périphérie d'une ville en pleine expansion et une commune de 1 000 habitants située dans une zone rurale désertifiée ? Nous devrons examiner la strate des 200 000 habitants du fond national de péréquation. En ce qui concerne le potentiel fiscal, nous devrons faire une différenciation en fonction de la présence ou non de la taxe professionnelle.

J'attire votre attention sur l'effet de levier de la dotation globale de fonctionnement. En regardant les chiffres de 1993, je m'apercevais que les communes de moins de 10 000 habitants avaient, par l'investissement direct, représenté 50 p. 100 de l'investissement communal et que les communes de plus de 100 000 habitants, en revanche, avaient un taux d'investissement très faible.

Or on sent aujourd'hui une obligation de freiner la fiscalité locale, parce que l'impôt est devenu de plus en plus proche du seuil de l'insupportable pour nos contribuables. La sagesse qui prévaut en matière de gestion communale, notamment à la veille d'échéances municipales, fait que vous allez assister à un ralentissement des investissements puisque se profile à l'horizon, notamment, la révision des valeurs locatives.

Je suis de ceux qui pensent que si cette réforme est destinée à être transitoire et si elle est accompagnée, en 1994, par une affectation de l'emprunt Balladur, dont le taux d'intérêt est relativement faible malgré la diminution des dotations, seront conservées des capacités d'investissement. De la sorte, vous pourriez parvenir à concilier deux objectifs pourtant contradictoires : maîtriser l'évolution des recettes, en considération des impératifs budgétaires de l'Etat, tout en gardant aux collectivités territoriales l'importance qu'elles ont dans la croissance économique et la création d'emplois, dans notre pays.

Monsieur le ministre, je n'ai pas voulu aborder trop en détail ce projet de loi.

Je formulerai simplement deux observations.

Tout d'abord, j'ai vu que vous aviez l'intention de verser en une seule fois la dotation de solidarité rurale. Il serait intéressant, me semble-t-il, qu'elle soit versée relativement tôt.

M. René Régnault. Effectivement !

M. Jean-Paul Delevoye. Ensuite, je vous adresserai une requête au nom des maires : au moment où ces derniers s'interrogent sur le résultat des calculs de la dotation globale de fonctionnement, pourriez-vous faire en sorte que ces calculs leur parviennent le plus tôt possible ? Il vaut mieux, en effet, qu'ils prévoient rapidement la façon dont ils pourront s'adapter aux exigences budgétaires liées à la réduction de la recette.

Telles sont, monsieur le ministre, les quelques demandes que je me permets de formuler. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.)*

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

M. Robert Vizet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je me permettrai d'ouvrir mon intervention en rappelant certains principes définis par le traité sur l'Union européenne.

L'article 1er du protocole sur l'article 104 C de ce traité est ainsi rédigé :

« Les valeurs de référence visées à l'article 104 C, paragraphe 2, du traité sont les suivantes :

« – 3 p. 100 pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut aux prix du marché ;

« – 60 p. 100 pour le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché. »

L'article 2 de ce protocole apporte d'ailleurs la précision suivante :

« A l'article 104 C du traité et dans le présent protocole, on entend par "public" ce qui est relatif au gouvernement général, c'est-à-dire les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés. »

Ce rappel vise à bien situer le débat dans sa perspective réelle, celle de l'adaptation des concours de l'Etat aux collectivités locales à la situation économique prévalant pour la réalisation de l'Union économique et monétaire.

Le projet de loi de finances pour 1994 prévoit que, à l'horizon 1995, la seule dette publique de l'Etat atteindra 39,8 p. 100 du produit intérieur brut.

Quand on y ajoute les 570 milliards de francs d'encours d'endettement des collectivités locales à la date du 31 décembre 1992, on observe que cette dette progresse de quelque 25 p. 100.

La dette des collectivités locales est elle-même supérieure à leurs recettes réelles de fonctionnement – concours de l'Etat, ressources fiscales et ressources d'exploitation –, situation qui était jusqu'ici inédite dans notre pays.

L'économie générale du projet de loi que vous nous soumettez, monsieur le ministre, vise à compléter les dispositions prévues aux articles 20, 21, 22 et 23 du projet de loi de finances pour 1994 au titre de l'appréciation des ressources des collectivités locales.

Elle risque fort d'entraîner une nouvelle poussée de la pression fiscale locale, dont il y a fort à parier qu'elle annulera bien des effets de la trop fameuse baisse de l'impôt sur le revenu prévue par le projet de loi de finances pour 1994.

De quoi parlons-nous ? De réformer la dotation globale de fonctionnement ? Soit ! D'ouvrir de nouveaux moyens aux communes sinistrées du monde rural et du monde urbain ? Soit ! D'encourager par une dotation complémentaire la coopération intercommunale ? Effectivement ! Mais comment et avec quels moyens ? Examinons donc les points concernés.

Avec 96,2 milliards de francs en 1993, la dotation globale de fonctionnement constitue le principal concours de l'Etat aux collectivités locales.

Dans cette enveloppe figurent aujourd'hui la dotation de base, qui s'élève à 25,337 milliards de francs, la dotation de péréquation, qui est de 23,723 milliards de francs, la dotation de compensation, qui se monte à 14,234 millions de francs, la garantie de progression, la dotation en faveur des villes-centres ou des villes touristiques et la dotation des départements.

Il y a aussi, bien entendu, depuis 1991, les concours particuliers prévus aux articles L. 234-14, L. 236-15 et L. 234-16 du code des communes.

Ainsi en est-il de la DSU – 1 milliard de francs –, de la DPSU – 156 millions de francs –, de la DDR et de la DGF des groupements – 3 145 millions de francs en 1993.

La masse financière dégagée pour unifier le régime des dotations particulières que sont la DSU et la DSR-DDR serait prélevée sur la moitié des ressources nouvelles affectées à la DGF.

Telle est l'orientation définie par l'article 6 du projet de loi.

A terme, nous aurions donc une progression différenciée de chaque dotation – dotation forfaitaire et dotation d'aménagement – la seconde augmentant de façon spectaculaire au détriment de la première.

Dès 1994, le solde net de progression de la DGF sera indexé sur l'évolution des prix et, par conséquent, cet accroissement sera de l'ordre de 1,9 milliard de francs.

On se retrouvera donc en présence de diverses hypothèses, que je vais vous exposer.

En 1995, la DGF forfaitaire progressera de 754 millions de francs, la DGF d'aménagement, de 877 millions de francs et la DGF départements, de 332 millions de francs.

En 1996, la DGF forfaitaire augmentera de 761 millions de francs, la DGF d'aménagement, de 902 millions de francs, et la DGF départements, de 338 millions de francs.

Au total, d'ici à 1998, la redistribution souhaitée pour la DGF des communes atteindra donc 11 p. 100 du volume global contre 4 p. 100 aujourd'hui.

D'ici à la fin 1998, nous passerions donc d'une DGF totale, y compris la part départementale, de 98,143 milliards de francs à une DGF de 106,234 milliards de francs, dont environ 9 à 10 p. 100 seraient ventilés en fonction de la dotation d'aménagement.

Qu'en serait-il si l'indexation de la DGF globale était assise non plus sur la seule évolution des prix, mais également sur la croissance, matérialisée notamment – mais pas seulement – par la progression des recettes de TVA de l'Etat ?

Sur l'hypothèse du profil de croissance prévu par le projet de loi de finances pour 1994, la DGF globale de l'année 1995 dévolue à la dotation forfaitaire augmenterait non pas de 1 p. 100, mais de 1,95 p. 100, soit 753 millions de francs de plus que la progression induite par la nouvelle indexation.

En revanche, en appliquant l'indice du projet de loi aux années 1996, 1997 et 1998, on aboutit au ralentissement de la croissance de la DGF forfaitaire à hauteur de 3,152 milliards de francs.

Quand on y ajoute le gel de la DGF de 1994 – la perte nette s'élève à 1658 millions de francs en valeur constante –, le tour de la question est fait !

En lieu et place d'une péréquation renforcée de la DGF, nous nous retrouverions donc avec un recul programmé de celle-ci, sous couvert de solidarité. Ce serait un joli tour de passe-passe, en vérité !

Cela conduira bien entendu les collectivités à subir une dégradation accélérée du niveau de leur dotation globale de fonctionnement, du « pouvoir d'achat » de cette dernière, que nous qualifierons ici de « capacité solvabilisatrice des dépenses », jusqu'à la remise en cause du niveau global des concours, la perspective existant de voir, dans les communes éligibles à la DSR ou à la DSU, réduire plus vite le poids relatif de la dotation forfaitaire que progresser celui de la dotation d'aménagement.

Cette situation aboutirait obligatoirement à une couverture de moins en moins importante des charges lourdes pesant sur les collectivités – je pense à cet égard aux contingents, à la surcompensation de la cotisation CNRACL. N'oublions pas, à ce propos, les 17 milliards de francs, en 1993, de cette surcompensation !

Dans ce contexte, que nous proposez-vous, monsieur le ministre ?

Sans le dire, vous nous suggérez d'accoître la pression fiscale pesant sur les populations et, accessoirement, sur les plus petites des entreprises.

Vous nous proposez éventuellement de recourir à l'endettement, dont on sait que le taux réel – 8,5 p. 100 – est une source de consommation importante des moyens des collectivités ; on sait aussi que le service de la dette des collectivités atteint aujourd'hui 20,8 p. 100 de leurs recettes de fonctionnement, soit l'équivalent, à quelques millions près, de la somme des concours de l'Etat aux collectivités locales – 147,226 milliards de francs en 1992, environ 154,4 milliards de francs en 1993 et 152 milliards de francs en 1994.

Ces deux aspects de la situation nécessitent un examen particulier.

S'agissant de l'équilibre des budgets, il faut bien convenir que, sauf pour les petites communes rurales qui perçoivent un faible montant peu de taxe professionnelle et pour lesquelles la dotation globale de fonctionnement reste le facteur principal de recettes, la fiscalité locale est devenue, au fil des années, le premier facteur des ressources des collectivités locales.

Elle est ainsi passée, depuis 1982, de 48 p. 100 à 63 p. 100 des recettes réelles de fonctionnement.

Les dernières années ont été marquées par une sensible augmentation des impôts locaux, notamment des impôts fonciers, tant au plan des communes, des régions que des départements.

Ce phénomène est d'autant plus important que n'existent pas, pour ce point particulier de la fiscalité locale, les mêmes garde-fous que ceux qui président désormais à l'établissement de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation.

Je rappellerai tout de même que la dérive du système d'imposition locale de la taxe professionnelle conduit aujourd'hui l'Etat à régler lui-même 25 p. 100 de la cotisation des entreprises, soit 33 milliards de francs.

Depuis l'allégement des bases de 16 p. 100 à l'application systématique d'une révision à la baisse de la valeur des bases imposables en passant par les écrêtements, les réductions pour investissement et la péréquation, c'est en fait toute la conception de la taxe qui est progressivement remise en cause.

C'est, d'ailleurs, de notre point de vue, le cas pour toute contribution sociale ou fiscale assise sur les seuls éléments physiques et sur les salaires.

Dans un contexte où la part des salaires a crû de 2,7 p. 100 en 1992 pour 3,1 p. 100 de hausse de la valeur ajoutée, la répercussion du poids de la taxe professionnelle s'en ressent immédiatement dans la cotisation des entreprises. Celle-ci, qui ne constitue en réalité que 1,2 p. 100 à 1,3 p. 100 du produit intérieur brut marchand, n'est pas tout à fait insupportable.

En ce qui concerne la taxe d'habitation, le plafonnement de sa cotisation pour les redevables les plus modestes, notamment ceux qui n'acquittent pas ou peu d'impôt sur le revenu, puis la remise en cause de ce principe pour quelques catégories de redevables non imposables par réduction d'impôt et, enfin, la mise en place de l'exonération des redevables bénéficiaires du RMI illustrent les mêmes difficultés d'adaptation de la réalité de l'imposition à la situation des redevables.

Là, encore, pèse le mode de référence utilisé pour l'établissement des impositions.

Ainsi, le logement social HLM, parce qu'il répond, en grande partie, aux impératifs de confort et de salubrité souhaitables, est relativement pénalisé.

Il n'est pourtant pas occupé aujourd'hui par une population dont les ressources sont particulièrement élevées.

De même, le processus mis en œuvre pour la taxe foncière a démontré ses effets les plus nocifs dans la dernière période.

Ainsi, dans de nombreuses localités où le nombre des logements sociaux est élevé, c'est le patrimoine HLM qui subit la plus forte contribution de par la déchéance des durées d'exonération, sans que le type d'établissement public que constituent les organismes d'HLM municipaux ou départementaux ne soit aidé de quelque manière que ce soit au titre de la DGF.

Ce manque particulier de cohérence de l'impôt foncier a d'ailleurs été maintes fois souligné par les organisations du mouvement HLM, tout comme le fait que les accédants à la propriété du régime PAP étaient victimes de l'explosion des taux d'imposition.

Qu'aucune disposition de ce projet de loi n'insiste sur les dysfonctionnements de l'impôt local pose une véritable question.

Ne traiter que de la dotation globale de fonctionnement, de son économie interne et autonome, sans s'interroger sur les répercussions de ce dispositif sur l'impôt local procède soit de l'aveuglement et de la précipitation, soit de la dissimulation des enjeux.

Posons-nous la question : le développement souhaité de l'intercommunalité ne se traduit-il pas, avant même la réponse aux besoins de la population qu'elle permet de couvrir, par un renforcement des structures non élues au sein du paysage local, et donc par un échelon complémentaire de fiscalité sur la contribution de chaque redevable ?

Dans un même ordre d'idées, si la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 a largement ouvert le champ de la décentralisation, les derniers avatars du code des communes – loi n° 91-429, loi n° 85-1268 et, désormais, ce projet de loi portant réforme de la DGF – n'en restreignent-ils pas la perception de chacun, la perception populaire, à une vaste aggravation des taxes locales, plus ou moins maîtrisée et plus ou moins allégée par les effets de seuil dont nous parlions tout à l'heure ?

Le développement de l'intercommunalité n'est-il pas la meilleure illustration, quoi qu'en disent les services de l'Etat, de l'engagement des collectivités locales en lieu et place de l'Etat pour le financement de nombreux équipements ?

Revenons à la question de l'endettement, qui n'est pas non plus abordée dans ce projet de loi et qui est délibérément ignorée dans le projet de loi de finances.

Je rappelais tout à l'heure les exigences du traité de Maastricht au regard de la maîtrise des déficits publics et de l'endettement des collectivités publiques.

Le taux moyen des intérêts qui grève cette dette est de 10,55 p. 100, soit plus de 8 points au-dessus de l'inflation, et donc pratiquement cinq fois son taux.

En conséquence, les communes ont ralenti la progression de leurs dépenses d'équipement brut, entraînant par là même de nouvelles difficultés économiques.

N'est-ce pas notre éminent collègue M. Jean Arthuis qui précisait que la somme des ponctions opérées sur les budgets des collectivités locales par la remise en cause des principes guidant les concours de l'Etat aux collectivités locales conduirait à minorer de 0,4 p. 100 le taux de croissance du PIB ?

Cette minoration entraînerait à son tour, par voie de conséquence, une nouvelle détérioration des bases de référence du calcul de la DGF, et donc un coût marginal pour les communes et autres collectivités. Car la question se pose, monsieur le ministre : les dépenses des collectivités locales seraient-elles d'un effet si faible sur l'activité économique qu'il faudrait, en diminuant les concours qui leur sont apportés, tant en valeur absolue – c'est le cas du projet de budget pour 1994 – qu'en valeur relative – c'est le cas de votre projet de loi – en limiter la progression ?

Rappelons-nous la décentralisation ! Que s'est-il passé ? Les collectivités, notamment les régions, ont d'abord reçu en gestion une grande part de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Elles ont ainsi contribué à développer les dépenses publiques, en direction d'abord des dispositifs destinés aux jeunes, ensuite de tous les dispositifs catégoriels de lutte contre le chômage.

Nous avons assez dit sans qu'il soit besoin de le rappeler ici quels étaient et quels demeurent les dangers de ces orientations quant à la précarisation des emplois, à l'émiettement du statut des agents du secteur public, à la détérioration des relations sociales dans les entreprises privées.

Ensuite, les collectivités ont obtenu, en gestion et en investissement, le patrimoine éducatif du pays, de la maternelle à l'entrée à l'université, ce qui nécessite de nombreuses opérations de financement d'équipements universitaires.

Quoi qu'il s'en défende, le ministère de l'enseignement supérieur continue de « faciliter » cette intervention des collectivités locales dans un domaine *a priori* exclusivement de la compétence de l'Etat.

Pour le reste, qu'avons-nous constaté ?

Incontestablement, une remarquable remise à niveau de l'équipement scolaire du pays, reléguant aux oubliettes les lycées et CES de type Pailleron, et permettant même la construction d'établissements de haute qualité architecturale.

Au-delà de la réponse qu'ont pu apporter les investissements des collectivités en la matière, relevons aussi le perfectionnement technique de la réalisation de ce type de construction, l'intégration des exigences de qualité de l'environnement dans les établissements, la facilitation de l'innovation pédagogique par la conception même des cheminements et des locaux de travail.

Force est de constater, toutefois, que l'Etat s'est subrepticement dessaisi de son intervention dans ce domaine au moment où il devenait patent que la massification du nombre des lycéens et, désormais, des étudiants faisait grandir les besoins d'équipement.

Par ailleurs, dans le cadre des contrats de plan, les collectivités ont été invitées à contribuer de façon de plus en plus importante à la politique de la ville et à la politique d'équipement en infrastructures du pays.

La politique de la ville, c'est l'aide directe apportée aux organismes d'HLM, au plan tant des programmes de réhabilitation du bâti que de l'aménagement des espaces extérieurs.

C'est aussi la contribution des villes aux opérations d'amélioration de l'habitat social de fait et, de façon plus générale, aux opérations socioculturelles du « développement social des quartiers ».

Cette politique des collectivités locales est-elle discutable ? Je ne le crois pas, d'autant que ce projet en souligne à nouveau la nécessité et qu'aucun indice ou facteur socio-économique ne semble devoir, à moyen terme, remettre en cause le mouvement de détérioration de la situation des habitants des villes concernées.

Ensuite, les collectivités locales ont dû répondre aux impératifs d'amélioration du réseau routier national.

Le mouvement de déclassement d'une part importante de ce réseau dans les réseaux départementaux s'est traduit par une nouvelle ponction sur les budgets locaux, le cofinancement étant de plus en plus systématiquement recherché là où il n'y avait, jadis, que l'action publique de l'Etat.

L'orientation du projet de budget pour 1994 aggrave encore cette tendance : la remise à niveau du réseau routier va être de plus en plus conditionnée par le déclassement de la voirie ou son reclassement dans le domaine concédé.

Que dire, par ailleurs, du problème des dessertes ferroviaires d'intérêt régional qui ne peuvent être maintenues que grâce aux concours des collectivités locales, la SNCF étant trop occupée à entretenir le « train fantôme » de son endettement aux couleurs du TGV ?

Rappellerons-nous, enfin, l'intervention des collectivités locales dans la préservation de l'environnement par l'extension du nombre des parcs naturels régionaux et leurs actions sous toutes leurs formes pour la préservation du cadre de vie ?

Soulignerons-nous assez le rôle décisif des collectivités pour le maintien à un haut niveau de la création culturelle et artistique, qu'il s'agisse des orchestres de région, des centres dramatiques, de la lutte pour la lecture publique et, de fait, contre l'exclusion du champ de la pratique culturelle d'un grand nombre de nos concitoyens ?

Enfin, s'agissant des dépenses sociales, n'oublions pas, en ces temps de crise, de chômage, de fin de droits, de RMI et de grande pauvreté, la part prépondérante des collectivités dans les dispositifs de lutte contre l'exclusion, part prise parfois par obligation, mais part décisive.

Non, monsieur le ministre, mes chers collègues, toute mesure qui tend à remettre en cause les équilibres toujours plus fragiles des budgets locaux – et ce projet de loi en est une – impose des choix douloureux qui vont à l'encontre de ces besoins sociaux sans cesse renouvelés.

Je ne vous surprendrai pas, monsieur le ministre, en vous indiquant que le groupe communiste ne peut approuver votre projet de loi. J'en ai, je pense, suffisamment souligné le caractère trompeur au regard de l'aménagement du territoire et de la solidarité, ainsi que l'omission qu'il fait, notamment, des autres aspects des finances locales, à savoir la fiscalité et l'endettement.

Réformer la DGF, admettons. Mais étendons le champ de notre réflexion, ainsi que je l'ai souhaité et souligné, à la fiscalité et à la gestion de la dette.

M. René Régnault. Eh oui !

M. Robert Vizet. Dans une récente question orale, nous soulignions à quel point l'Etat devait accompagner le processus de réduction de sa propre dette par la baisse des taux d'intérêt et en faire ressentir les effets sur celle des collectivités.

L'argent existe pour œuvrer dans ce sens, nous avons des propositions, nous les versons au débat et nous en aviserons, le moment venu, les populations.

S'agissant de la fiscalité locale, n'est-il pas grand temps de mettre à plat la question de l'assiette des taxes locales, notamment de la plus controversée d'entre elles, la taxe professionnelle ?

Concernant, enfin, le débat relatif à la dotation globale de fonctionnement, nous ne pouvons admettre cette austérité renforcée parée des couleurs de la solidarité.

La dotation globale de fonctionnement, dans son principe, ne jouera plus le rôle solvabilisateur qu'elle assume vis-à-vis des charges des collectivités locales, notamment des plus petites d'entre elles.

Vous nous proposez effectivement le partage de la misère. Cela pose fortement la question de l'augmentation des dotations particulières actuelles et de la future dotation d'aménagement.

Interrogeons-nous sur l'efficience d'un dispositif qui exclut, en 1992, des villes comme La Courneuve, Saint-Denis, Montreuil-sous-Bois ou Aulnay-sous-Bois du bénéfice de la DSU au même titre qu'une ville comme Orly, où le revenu moyen fiscal est pourtant le plus faible du Val-de-Marne.

Le profil est le même en province, où la DSU n'est pas augmentée pour des localités comme Grand-Couronne, Petit-Couronne, Vénissieux ou Montataire.

Toutes ces localités accueillent pourtant des sites où est réalisé un développement social de quartier, mais elles ne perçoivent rien au titre de la DSU.

Nous présenterons donc des propositions modifiant tant l'augmentation de la dotation que la définition de son éligibilité lors de la discussion des articles. Elles résultent des préoccupations exprimées par les élus et par la population.

Notre position finale sera déterminée en fonction de la prise en compte de ces propositions et, en dernière instance, de la qualité du document qui sera adopté par notre assemblée. *(Applaudissements sur les travées communistes.)*

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

M. François Delga. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il est bien difficile de prendre la parole après de si brillants orateurs. Je m'en tiendrai donc à des considérations très générales.

C'est avec intérêt que j'ai étudié les décisions prises par le conseil des ministres du 13 octobre dernier sur le projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

La DGF, dont le montant s'élève, pour l'annnée 1993, à 96,2 milliards de francs, représente 30 p. 100 des recettes de fonctionnement des communes et 10 p. 100 de celles des départements. Il est bien évident qu'elle ne joue plus entre les communes le rôle de péréquation qui devait être le sien.

En fait, les règles actuelles, qui comprennent une garantie de progression minimale des sommes versées à chaque commune et des mécanismes de solidarité, conduisent à une situation de blocage.

La réforme proposée par le Gouvernement est donc destinée, d'une part, à redresser les finances publiques et, d'autre part, à adapter la DGF aux objectifs de la politique d'aménagement du territoire.

En tant que maire d'une commune rurale de moins de 2 000 habitants, cette réforme me paraît répondre à deux objectifs : stabiliser les finances communales et apporter une aide accrue aux communes les plus fragiles.

Il importe, tout d'abord, de stabiliser les finances locales par l'institution d'une dotation forfaitaire, de sorte que, en 1994, chaque commune perçoive un montant de DGF égal à celui de 1993, dotation de solidarité urbaine exclue.

J'ai bien noté que cette dotation forfaitaire était indexée en francs courants.

A partir de 1995, ce montant devrait progresser de la moitié du taux d'augmentation de l'ensemble des ressources affectées à la DGF.

Je me permets d'ores et déjà de regretter qu'il n'existe pas un dispositif qui prenne en compte et l'inflation et le PIB – lequel, espérons-le, sera en augmentation – dans le calcul de cette dotation pour 1995 et les années suivantes.

M. René Régnault. Eh oui !

M. François Delga. Ensuite, l'aide accrue aux communes les plus fragiles par une dotation d'aménagement constitue un objectif évidemment louable, qui renforce notre solidarité. Cette dotation sera abondée par tous les crédits qui ne sont pas réservés à la dotation forfaitaire et elle sera composée de la dotation de solidarité urbaine, de la dotation de solidarité rurale et de la dotation des groupements de communes.

J'ai bien noté que la dotation de solidarité rurale, destinée à maintenir une vie rurale dans les communes de moins de 10 000 habitants, sera répartie entre les chefs-lieux de canton, les communes dont la population représente au moins 15 p. 100 de la population totale du canton et les communes disposant d'un faible potentiel fiscal.

J'ai bien noté également que la dotation des groupements de communes sera affectée en priorité à des groupements poursuivant des projets intercommunaux.

L'expérience démontrera la valeur de ces propositions ! Il faut toujours penser, monsieur le ministre, aux grandes difficultés que rencontrent les communes rurales dans l'élaboration de leurs projets et de leur budget.

Le budget de fonctionnement sera obligatoirement bouclé, mais le budget d'investissement sera très souvent réduit car, même avec la diminution marquée du taux des emprunts bancaires, il sera bien difficile de contenir un accroissement de la fiscalité locale dans des marges raisonnables.

On sait combien l'aménagement du territoire – et, dans ce cadre, l'aménagement de l'espace rural – est une urgence qui demande des interventions et des réalisations concrètes et rapides. C'est un point capital, pour nos communes rurales.

Enfin, il ne serait pas convenable, il serait même paradoxal que l'allégement de l'impôt sur le revenu, prévu dans la loi des finances, se traduise, finalement, par une augmentation des impôts locaux. Je crains, cependant, qu'il n'en soit ainsi !

Vous comprendrez, monsieur le ministre, que, dans ces conditions, je sois spécialement vigilant tout au long de la discussion des amendements qui seront présentés.

Je serai également attentif aux réponses que le Gouvernement apportera sur tous les points que j'ai soulevés.

En fin de compte, j'espère que les sénateurs non inscrits, que je représente ce soir, pourront apporter leur aval à ce projet de loi. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste.)*

M. Jacques Habert. Très bien !

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

M. Jacques Machet. Permettez-moi, monsieur le ministre, de vous faire part de mon état d'esprit en intervenant dans ce grand débat, qui intéresse, ô combien ! l'ensemble des collectivités de notre pays.

Monsieur le ministre, cher ami, vous avez accepté, au sein du gouvernement que je soutiens, comme la majorité de notre assemblée, une mission bien difficile mais exaltante.

Vous étiez sénateur, président de notre groupe de l'Union centriste, et j'estime que ce n'est pas parce que vous êtes passé au banc du Gouvernement que notre recherche commune au service de notre pays doit être différente.

La revitalisation des zones rurales constitue, plus que jamais – pourquoi ne pas le répéter ? – une préoccupation prioritaire pour l'équilibre et l'aménagement de notre territoire.

A cet égard, il faut bien constater que nombreuses sont nos communes rurales qui éprouvent les plus grandes difficultés à remplir les missions qui leur sont dévolues, tant leurs moyens financiers sont limités.

Or, la principale ressource de ces communes est constituée par la dotation globale de fonctionnement, réformée par la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 et dont nous examinons, aujourd'hui, un nouveau projet de réforme.

La DGF était jusqu'alors essentiellement constituée d'une dotation de base destinée à tenir compte, en principe, des charges liées à l'importance de la population des communes, d'une dotation de péréquation tenant compte à la fois de l'effort fiscal et du potentiel fiscal de ces mêmes communes, et d'une dotation de compensation tenant compte de la longueur de la voirie, du nombre d'élèves scolarisables et du nombre de logements sociaux dans les communes en cause.

Nombreux étaient nos collègues élus qui souhaitaient une profonde réforme de la dotation globale de fonctionnement, dans la mesure où ils estimaient, à juste titre, que les critères en vigueur de répartitions défavorisaient tout particulièrement les communes rurales – vous

l'avez dit – et *a contrario* semblaient avantager les très grandes villes, ou tout au moins certaines d'entre elles – étant bien précisé que je n'ai rien contre les villes.

Il est vrai que, lorsqu'on examinait la composition de chaque dotation formant l'ensemble de la DGF, on était frappé de constater que les critères, pourtant objectifs, retenus à l'époque défavorisaient globalement les communes rurales.

Ainsi, la dotation de base, qui représentait jusqu'alors 40 p. 100 de la DGF, était calculée à partir d'une attribution moyenne par habitant et se caractérisait par la hiérarchisation des attributions en fonction de l'importance des communes et par l'existence d'un mécanisme d'écrêtement et de redistribution pour les communes de moins de 2 000 habitants.

Or, la hiérarchisation de 1 à 2,5 entre les différentes strates de la population conduisait à des écarts d'autant plus importants entre communes que cette dotation représentait la part la plus importante de la DGF.

Il eût sans doute été souhaitable de rendre justice aux petites et moyennes communes en réduisant la hiérarchisation de cette dotation.

La dotation de péréquation de son côté, comportait deux parts, la première étant répartie en fonction du potentiel fiscal et de l'effort fiscal des communes et la seconde en fonction de l'insuffisance du revenu imposable. La seconde part ne souffrait aucun commentaire particulier. En revanche, le potentiel fiscal et l'effort fiscal, dont il était tenu compte, correspondaient à la moyenne de quinze strates démographiques, ce qui n'entraînait qu'une redistribution très faible entre les communes considérées.

La réforme qu'il eût sans doute fallu mettre en œuvre eût consisté à apprécier le potentiel fiscal et l'effort fiscal des 36 000 communes de France en fonction du potentiel fiscal moyen national et non plus en fonction du potentiel fiscal par strate démographique.

Quant à la dotation de compensation, elle entraînerait, elle aussi, de graves inégalités entre les collectivités considérées. Elle avait pour but initial de compléter la dotation de péréquation en prenant en compte les charges particulières des communes, notamment le nombre d'enfants scolarisables, la longueur de la voirie communale et l'importance du parc de logements sociaux.

En réalité, la pondération des différents critères de la dotation de compensation, qui représentait 22,5 p. 100 de la DGF des communes, en réservant notamment 60 p. 100 de cette dotation aux seuls logements sociaux, favorisait de manière trop importante – même chez moi, dans certains cas – certaines communes urbaines ou suburbaines.

Là encore, il eût sans doute fallu procéder à un rééquilibrage des critères de répartition de cette dotation tenant compte des véritables charges supportées par nos communes, en réservant une part primordiale à la longueur de la voirie et au nombre d'enfants scolarisables, aucune justification sérieuse ne pouvant conduire à consacrer près des deux tiers de cette dotation aux logements sociaux.

Demeure le problème posé par la garantie de progression minimale. Celle-ci a représenté 7,57 milliards de francs en 1993 et a concerné 30 700 communes.

Mais, plus encore que le nombre de communes concernées, c'est la part perçue par les villes de plus de 10 000 habitants qui mérite attention – encore une fois, je ne suis pas contre les villes, mais c'est un constat. En effet, 80 p. 100 des sommes réservées à ces garanties étaient versées aux communes de plus de 10 000 habitants – près de 2 milliards de francs pour la seule ville de Paris.

Or, cette garantie fige un certain nombre de situations acquises, qui remontent, en réalité, à la taxe locale et qui, par la force des choses, ne pouvaient que favoriser les communes dites riches.

C'est dans ce contexte qu'intervient le nouveau projet de réforme de la dotation globale de fonctionnement que nous examinons aujourd'hui.

Nous ne pouvons, bien entendu, que souscrire aux objectifs de cette réforme, qui consiste à simplifier les mécanismes de la DGF par la création d'une dotation forfaitaire et d'une dotation d'aménagement, qui permettra à la fois d'aider les communes en difficulté – celles de l'espace urbain par le renforcement de la DSU, celles de l'espace rural par la création d'une dotation de solidarité rurale – et de soutenir l'intercommunalité de projets.

Le seul regret que je me permettrai d'émettre, monsieur le ministre, est que ce texte fige un certain nombre d'inégalités, notamment celles que j'ai évoquées au début de mon propos. Mais mieux vaut sans doute figer quelques inégalités, voire tenter de les réduire, comme le fait le projet de loi, plutôt que de les laisser s'aggraver !

Différentes pistes de réflexion pourraient cependant être explorées afin que la DGF puisse répondre à un certain nombre de priorités, notamment la réduction des écarts entre les petites et les grandes communes, la réduction des inégalités entre les communes défavorisées et les autres, ainsi que la prise en compte des besoins réels de chaque collectivité.

Le projet de loi de finances pour 1994, indissociable du présent projet, tend à revenir sur le mode d'indexation de la DGF, en ne basant celle-ci que sur l'évolution des prix et en ne tenant plus compte des deux tiers du taux de la croissance.

Nous espérons tous que les circonstances économiques seront meilleures en 1995 et qu'il sera, dès lors, possible de revenir au mode d'indexation actuel de la DGF, c'est-à-dire la somme du taux d'inflation et des deux tiers du taux de la croissance, ce qui permettrait, par exemple, d'abonder la dotation de solidarité rurale.

Ce projet de loi comporte, à nos yeux, un certain nombre d'avantages non négligeables.

Il a, d'abord, une très grande vertu simplificatrice. En effet, la dotation forfaitaire englobera sept dotations dont le mode de calcul était, pour le moins, particulièrement compliqué.

En 1994, aucune commune ne bénéficiera d'une dotation forfaitaire inférieure au montant versé en 1993 au titre des différentes composantes de cette dotation forfaitaire et, à partir de 1995, celle-ci bénéficierait de la moitié de la croissance globale de la DGF.

Le texte comporte une autre innovation que nous ne pouvons que saluer : la création de la dotation de solidarité rurale, qui devrait concerner l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants et devrait, dans un premier temps, bénéficier de crédits d'un montant identique à celui de la dotation de solidarité urbaine.

Est également réconfortant le maintien de la dotation de solidarité urbaine, qui paraît en effet indispensable, tant il est vrai que certaines collectivités urbaines éprouvent les plus grandes difficultés du fait d'une urbanisation anarchique et de la présence de populations immigrées importantes.

En ce qui concerne l'intercommunalité, monsieur le ministre, je partage tout à fait votre orientation, qui consiste à favoriser une véritable intercommunalité de projets, que je vis d'ores et déjà en qualité d'élu local. Avec un certain nombre de mes collègues maires, nous savons ce que représente la mise en commun des moyens financiers et décisionnels.

Je voudrais cependant attirer votre attention sur des points qui me semblent très importants dans la recherche de l'équité entre communautés de communes et districts.

En ce qui concerne la part réservée aux groupements de communes, le projet de loi prévoit un dispositif différent pour les communautés de communes et pour les districts.

Pourquoi n'envisager une diminution de crédits que pour les communautés, dans le cas où leur coefficient d'intégration fiscale moyen serait inférieur à celui des districts, dans la mesure où le coefficient moyen des communautés de communes sera peut-être un jour supérieur à celui des districts ? Cette possibilité n'est pas prévue dans la formulation actuelle, ce qui nous interpelle !

D'autre part, les choix du comité des finances locales pourraient être en partie remis en cause puisque la diminution des crédits affectés aux communautés de communes s'effectuerait après fixation de la masse des crédits par ce comité, selon une formule pour l'instant inconnue.

En 1993, le coefficient d'intégration fiscale moyen des communautés serait effectivement très inférieur : 0,07, au lieu de 0,22 pour les districts.

Cette disparité prouve que nos collègues élus membres de nouveaux groupements n'ont peut-être pas encore saisi tout l'intérêt, pour leurs communes et leurs habitants, de déléguer suffisamment de compétences en matière de gestion, de services et de projets.

L'une des pistes qu'il me paraîtrait nécessaire de suivre serait de fondre les éléments des districts et ceux des communautés de communes. Des estimations pourraient être faites en ce sens.

Je rappelle qu'en 1993 il était plus intéressant, en matière de DGF, de créer un district plutôt qu'une communauté de communes.

M. René Régnault. Il ne faut pas que cela continue !

M. Jacques Machet. Pour que le choix d'un type de groupement ne soit pas effectué en fonction de cet élément, il conviendrait de rechercher une solution plus juste et équitable.

Enfin, il est un autre élément particulièrement favorable : le maintien de la nécessaire solidarité entre les départements, qui doit continuer à jouer en faveur des départements les plus défavorisés.

A cet égard, nous ne pouvons que nous déclarer favorables à la proposition visant à ce que le quart de la croissance de la DGF des départements soit affecté à une majoration exceptionnelle de la dotation de fonctionnement minimale.

La sagesse n'interdit pas l'audace, vous l'avez fort opportunément rappelé cet après-midi, monsieur le ministre.

Permettez-moi de vous adresser mes plus chaleureuses félicitations pour avoir su, dans ce projet de loi, concilier des impératifs quelquefois contradictoires. J'espère que sa première année d'application sera mise à profit pour améliorer encore son dispositif.

Comme M. Jean François-Poncet l'a dit, il faudra s'y attaquer, si nous voulons améliorer notre dotation, surtout pour l'aménagement du territoire.

Je voudrais également féliciter nos rapporteurs, MM. André Bohl et Paul Girod, pour le travail qu'ils ont accompli, ainsi que M. Jean-Pierre Fourcade, président du comité des finances locales. Comme lui, je vous dis : « Soyez notre avocat, monsieur le ministre ! »

Telles sont les observations que je tenais à formuler à propos de ce projet de loi particulièrement important, qui introduit une réforme très opportune, que mes collègues et moi-même ne manquerons pas d'approuver. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et du RPR.)*

5

NOMINATION D'UN MEMBRE D'UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. Je rappelle que la commission des affaires sociales a proposé une candidature pour un organisme extraparlementaire.

La présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai prévu par l'article 9 du règlement.

En conséquence, cette candidature est ratifiée et je proclame M. Guy Robert en qualité de membre titulaire du conseil d'administration de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux. Nous les reprendrons à vingt-deux heures.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures quarante-cinq, est reprise à vingt-deux heures, sous la présidence de M. Yves Guéna.)

PRÉSIDENCE DE M. YVES GUÉNA vice-président

M. le président. La séance est reprise.

6

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. René Régnault. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. René Régnault. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la situation en Haïti s'aggrave de jour en jour. Une poignée de militaires, aidés par des civils armés, les héritiers des tristement célèbres « tontons macoutes », continuent de violer la légalité et plongent ce pays dans l'horreur.

Le Conseil de sécurité des Nations unies a décidé d'imposer un embargo tant que les autorités militaires de ce pays continueront de violer l'accord de Governors Island, signé par le président légitime, Jean-Bertrand Aristide, et par le général putchiste, Raoul Cédras. Le Parlement est empêché de se réunir et ne peut donc voter les lois, notamment l'amnistie, qui sont des préalables au retour du président Aristide.

Nous sommes, je le pense, tous sensibles à cette situation. C'est pourquoi, compte tenu des relations particulières et étroites que la France entretient avec Haïti, une initiative de notre Gouvernement s'impose : n'y a-t-il pas lieu, dès à présent, par exemple, de geler les avoirs en France des personnalités haïtiennes directement responsables du coup d'Etat ? Voilà une suggestion que j'aimerais voir mise en œuvre sans délai par le Gouvernement.

M. Daniel Hoeffel, *ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.* Je demande la parole.

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

M. Daniel Hoeffel, *ministre délégué.* Monsieur le sénateur, le Gouvernement, sous l'autorité de M. le Premier ministre, est très attentif à l'évolution de la situation en Haïti. Je puis vous assurer que je ferai part de votre message aux autorités gouvernementales responsables.

M. René Régnault. Je vous remercie.

7

RÉFORME DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Sergent.

M. Michel Sergent. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, « la dotation globale de fonctionnement est, en 1993, au bord de l'asphyxie ». Ainsi commence l'avant-propos du rapport de notre collègue M. Paul Girod.

M. Paul Girod, *rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.* Bonne citation ! *(Sourires.)*

M. Michel Sergent. Sans aller aussi loin dans le jugement, il est vrai que la dotation globale de fonctionnement a perdu, au fil des années, son rôle « péréquateur », son rôle « redistributeur ». Les raisons en ont été longuement expliquées ; je n'y reviendrai donc pas.

Je rappellerai plutôt l'importance de la DGF dans les ressources des collectivités locales, c'est-à-dire dans la vie de nos populations, et je préciserai qu'il s'agit non pas d'une subvention – cela a déjà été dit – mais d'un prélèvement sur les recettes du budget de l'Etat.

Ce partage de recettes entre l'Etat et les collectivités locales se justifie pleinement, puisqu'il y a partage des responsabilités et des compétences, compétences qui ont beaucoup évolué depuis les lois de décentralisation.

Depuis 1985, les taux de progression étaient voisins ou supérieurs à 5 p. 100, atteignant 7,5 p. 100 en 1991 et plus de 9 p. 100 en 1989. L'année 1990 fut la seule exception.

Je me souviens des protestations – le mot est faible – de nos collègues de l'opposition d'alors lorsque, cette année-là, la progression n'a été que de 2,5 p. 100. Que n'avons-nous entendu ! Que dire aujourd'hui, mes chers collègues, du taux de 0 p. 100 ?

C'est la raison pour laquelle, confrontés à de multiples problèmes, les élus locaux se sont violemment élevés contre les dispositions du projet de loi de finances pour 1994 en matière de compensations et de dotations de l'Etat. Afficher aujourd'hui une stagnation de la DGF aux communes apparaît comme une provocation aux yeux de beaucoup, surtout qu'on leur demande toujours plus.

Certes, monsieur le ministre, je sais que nous examinons ici le projet de loi de réforme de la DGF et non le projet de loi de finances pour 1994. Mais était-il utile de courir le risque inévitable de l'amalgame ? Etait-il nécessaire de débattre à chaud de la DGF, à un moment où les mesures contenues dans le projet de loi de finances font apparaître une réduction de près de 5 milliards de francs sur certaines des dotations ou compensations versées par l'Etat aux collectivités locales ? Ne pouvait-on attendre le printemps prochain ?

M. Raymond Courrière. Très bien !

M. Michel Sergent. A moins qu'on ait voulu précipiter les choses ! En effet, soumettre au Sénat, le 27 octobre, un projet de loi adopté en conseil des ministres le 13 octobre laissant deux semaines seulement aux sénateurs pour l'examiner, n'est-ce pas vouloir l'évacuer au plus vite ?

On voit bien que ce projet de loi ne résout pas le problème des inégalités observées dans la répartition des concours de l'Etat. Il s'agit tout juste d'une réforme d'attente et, M. le rapporteur ne l'a pas caché, d'une réforme provisoire, qui permet de justifier ou de mieux faire passer la faible augmentation de cette DGF, voire, je le répète, sa stagnation pour beaucoup de communes.

M. Raymond Courrière. Très bien !

M. Michel Sergent. Quelles en sont les conséquences ?

Les communes ne pourront pas réduire leur section de fonctionnement. Chacun, dans cet hémicycle, le sait mieux que quiconque : l'augmentation de l'aide sociale, celle, qui est justifiée, des charges de personnel, les contraintes liées à l'environnement, à la sécurité, les besoins croissants en matière de services à la population ne permettront aucune économie, bien au contraire ! Ajoutons à cela le moindre rendement de la taxe professionnelle et, c'est l'évidence même, les maires seront confrontés à une alternative dont les deux choix sont aussi mauvais l'un que l'autre : soit réduire les investissements, soit augmenter les impôts locaux.

Réduire les investissements serait déplorable dans une période où l'économie doit être soutenue. Or, a-t-on oublié que les collectivités locales assument les trois quarts des investissements collectifs ? M. Poncelet nous rappelait tout à l'heure qu'il s'agissait de 170 milliards de francs.

Augmenter les impôts réduirait le pouvoir d'achat de nos administrés, nuirait donc à l'économie, en premier lieu à l'économie locale. De plus, si, contraints et forcés, les élus locaux sont obligés de retenir cette seconde solution, ils seront à nouveau taxés, on vient de le voir récemment, d'être de mauvais gestionnaires qui augmentent les prélèvements pendant que l'Etat annonce, à grand renfort médiatique, une baisse des impôts sur le revenu. Monsieur le ministre, ce n'est pas acceptable !

Le Gouvernement nous propose, avec ce projet de loi, un nouvel habillage : d'un côté, une dotation forfaitaire, de l'autre, une dotation d'aménagement. Monsieur le ministre, veuillez m'excuser, mais je n'en comprends pas vraiment l'intérêt.

Je suis étonné que la dotation ville-centre et la dotation touristique soient intégrées dans la dotation forfaitaire. D'abord, peut-on m'expliquer pourquoi l'on y intègre la dotation ville-centre alors que la dotation bourg-centre est intégrée dans la dotation d'aménagement ? Ne devraient-elles pas toutes deux être intégrées dans la dotation d'aménagement ?

Ensuite, pourquoi inclure la majoration de la dotation de compensation au profit des communes rurales dans la dotation forfaitaire, et la dotation de solidarité rurale dans la dotation d'aménagement ? Est-ce pour des raisons techniques, ou des raisons d'affichage budgétaire ? J'avoue, là encore, ne pas très bien comprendre.

Mon observation suivante porte sur l'intercommunalité.

Je me réjouis qu'après avoir combattu les dispositions concernant l'intercommunalité dans la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 l'opposition d'alors, aujourd'hui au Gouvernement, en conforte les orientations !

Il faut néanmoins veiller à éviter certains écueils, notamment celui de la création de groupements d'opportunité. Certes, quelques précautions ont été prises, notamment à l'article 9. Mais, de l'avis même du comité des finances locales, aucune simulation n'a été faite. La fourchette 80 p. 100/120 p. 100 des ressources de l'année précédente n'est-elle pas trop étroite ?

J'aimerais également connaître le mode de calcul du coefficient d'intégration fiscale moyen pour les communautés de communes. Les critères ont-ils été bien choisis ? Ici aussi, il est nécessaire, comme pour d'autres dotations, de favoriser la transparence, de permettre le calcul par les élus des montants attribués, de connaître les critères d'éligibilité. Le passé nous a souvent montré que c'était une sage précaution.

J'en arrive à la dotation de solidarité rurale. Elle est destinée, d'une part, aux communes de moins de 3 500 habitants – cette année – et, d'autre part, aux bourgs-centres.

La dotation aux bourgs-centres s'élève à 400 millions pour 1994, c'est-à-dire à un niveau très inférieur à ce qu'il aurait dû être.

Pouvez-vous nous assurer, monsieur le ministre, que chaque bourg-centre recevra, en 1994, une dotation au moins égale à celle qu'il a reçue en 1993 ?

Là encore, je ne suis pas sûr que les critères retenus soient suffisants : chefs-lieux de cantons ou communes représentant plus de 15 p. 100 de la population d'un canton. Je crois qu'il aurait été intéressant de retenir des critères d'attraction, d'animation ou d'équipement, qui définissent bien mieux ce qu'est un bourg-centre.

N'oublions pas que si les bourgs-centres dépérissent, les communes rurales meurent. L'aménagement rural ne repose-t-il pas, en effet, non seulement sur l'intercommunalité, mais aussi sur un partenariat entre bourgs-centres et villages ? Conforter la dotation bourg-centre, c'est assurer la création d'investissements utiles à tous : gymnase, centre culturel, bibliothèque, résidence pour personnes âgées, maison de retraite, voire piscine. Sans remettre en cause la dotation aux communes, notamment aux petites, dont les difficultés financières sont importantes, il sera nécessaire de relever dans les années à venir la dotation aux bourgs-centres.

Peut-être aurait-il été intéressant également de mettre en place une dotation aux syndicats intercommunaux à vocation multiple, les SIVOM, aux groupements non fiscalisés, selon des critères bien définis. Certains de ces SIVOM ont, depuis vingt ans et plus, montré un réel dynamisme et fait preuve d'une grande capacité d'équipement et de création de services. Il ne faudrait pas qu'ils soient aujourd'hui les laissés-pour-compte de cette dotation de solidarité.

Enfin, ce n'est pas sans regret que je constate l'absence de dotation de solidarité rurale aux communes de 3 500 à 10 000 habitants mais pour la seule année 1994.

Cette réforme de la DGF n'apporte pas de réels changements. Je ne suis d'ailleurs pas certain que vous en attendiez beaucoup, vous avez été prudent d'annoncer votre volonté de faire le bilan dans moins de deux ans.

Monsieur le ministre, il s'agit, quoi que vous disiez, d'une mission impossible. Vous allez multiplier les mécontentements. Comment pouvez-vous envisager, comme vous l'avez affirmé tout à l'heure, de préserver les dotations pour toutes les communes, d'abonder les dotations liées à l'intercommunalité, de permettre la solidarité urbaine et rurale, de sauvegarder les dotations aux villes-centres, de conforter les dotations touristiques, sans négliger les bourgs-centres, tout en créant une dotation de solidarité rurale pour les communes de moins de 3 500 habitants... ? Comment pouvez-vous nous assurer de tout cela, monsieur le ministre ?

Il s'agit là, selon moi, d'une gageure, sauf à augmenter très sensiblement le prélèvement sur les recettes de l'Etat. Or ce n'est pas le cas aujourd'hui. Les discours les mieux structurés trouvent bien vite leurs limites.

Oui, monsieur le ministre, je vois dans votre ambition une mission impossible, surtout lorsque j'écoute les propos prononcés depuis le début de ce débat, dont les plus critiques émanent d'ailleurs, assez souvent, de vos propres amis !

Les collectivités locales sont à la croisée des chemins. Elles ne peuvent être constamment soumises à des changements de règles qui réduisent leurs ressources. Bien plus que de cette réforme de la DGF, elles ont besoin d'une grande réforme des finances locales qui s'inscrive dans le temps – je parle des finances locales et non de la fiscalité locale !

Je sais bien que la conjoncture ne s'y prête pas. Et s'agissant du présent texte, je reste persuadé qu'il aurait été préférable d'attendre les conclusions du débat sur l'aménagement du territoire.

Dix ans après les lois de décentralisation, nos collectivités locales ne retrouveront souffle, vigueur et dynamisme que si un véritable aménagement du territoire, accompagné d'une réforme indispensable des finances locales, voit le jour.

Monsieur le ministre, avec ce projet de loi portant sur la dotation globale de fonctionnement, nous en sommes bien loin ! Mais, après tout, rien n'interdit d'espérer ! *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

M. Jean-Marie Girault. Mes chers collègues, le projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement inspire au maire que je suis certaines observations dont je voudrais vous faire part. Je le ferai tranquillement, en toute franchise, et même amicalement m'adressant à M. le ministre.

Je m'efforcerai de me détacher des fonctions qui sont les miennes depuis de longues années à la tête de la municipalité de Caen, car, en tant que sénateur, je suis bien entendu confronté aux problèmes des communes rurales, plus généralement de la campagne, que je connais bien pour en être moi-même issu.

Lorsque le Gouvernement a pris en charge le destin du pays, après les élections du printemps dernier, j'ai compris que les collectivités territoriales et leur avenir seraient l'un des enjeux d'un futur débat sur l'aménagement du territoire, auquel nous tenons tous.

Je voudrais passer en revue les trois raisons pour lesquelles je m'interroge sur les divers aspects du projet de loi dont nous sommes saisis, tout en me rendant compte, bien évidemment, que ce dernier est, qu'on le veuille ou non, indissociable du projet de loi de finances pour 1994, ce qui fausse un peu le débat. J'espère seulement, monsieur le ministre, que vous vous ferez, auprès de vos collègues du Gouvernement, l'interprète fidèle des vœux du Sénat.

Les trois raisons pour lesquelles je suis, sinon perturbé, tout au moins amené à me poser des questions, sont les suivantes.

Tout d'abord, ce projet de loi nous est présenté après quinze années d'existence de la DGF, période au cours de laquelle elle fut maintes fois modifiée.

Qu'on le veuille ou non, ce projet de loi, qui ajoute au lissage rampant que nous avons connu pendant ces quinze années, est destiné, dans un contexte de récession, à satisfaire tout un chacun.

C'est toute l'histoire de la dotation globale de fonctionnement qui est en jeu, à tel point qu'aujourd'hui l'esprit de syncrétisme a gagné 30 000 communes de France qui émargent au minimum garanti ! Cela fait réfléchir.

Pour avoir vécu toutes les étapes de l'histoire de la dotation globale de fonctionnement, comme vous-même d'ailleurs, monsieur le ministre, je me souviens que d'année en année, parce qu'il paraissait opportun de satisfaire telle ou telle revendication, on a compliqué – je ne dis pas à plaisir, mais un peu par résignation – les critères de répartition ; cela a conduit à ce lissage dont je parlais tout à l'heure, qui a été engendré au fil des années par la prise en compte de nombreuses situations spécifiques.

Dans le même temps, et contrairement aux intentions du législateur de 1979, on a, sans le vouloir expressément, condamné une véritable politique de différenciation et, disons-le, puisque le sujet est à l'ordre du jour, une politique d'aménagement du territoire.

La dotation globale de fonctionnement, telle qu'elle fut conçue voilà quinze ans, aurait dû jouer son rôle dans cet aménagement du territoire. Or c'est à la même époque que cette préoccupation fut progressivement abandonnée, alors que, dans les années cinquante, et surtout dans les années soixante et soixante-dix, elle avait été considérée, à juste titre, comme une ardente obligation.

Certes, les auteurs du projet de loi, en créant une dotation d'aménagement, cherchent aujourd'hui à prendre une sorte de revanche, en différenciant les problèmes de l'espace rural, ceux de la politique de la ville et ceux de l'intercommunalité.

Il s'agit là d'une excellente intention, mais qui n'est pas à la mesure du problème de fond, tout simplement parce que les crédits qui seront dégagés se situeront à la marge.

M. René Régnault. Tout à fait !

M. Jean-Marie Girault. Cela a été rappelé cet après-midi par mes collègues tant de la majorité que de l'opposition. Je crains que cette politique de la marge ne crée plus d'injustices qu'elle n'en répare.

M. René Régnault. C'est exact !

M. Jean-Marie Girault. Cela est dû, en grande partie, aux problèmes auxquels le Gouvernement est confronté du point de vue des finances publiques. Nous vivons, c'est vrai, une période difficile, mais les faits sont là : le projet de loi qui nous est proposé ne saurait répondre aux ambitions exprimées.

J'en viens à la deuxième raison de ma perplexité.

Avez-vous choisi, monsieur le ministre, le meilleur moment pour modifier le système de la dotation globale de fonctionnement, quelque imparfait qu'il fût, alors que le débat sur l'aménagement du territoire vient seulement de s'engager ?

Le projet de loi, en raison des aspects marginaux de son dispositif, initie une pensée politique sur l'aménagement du territoire au moment même où s'entame le tour de France des régions.

Je devrais être demain à Caen, monsieur le ministre,...

M. Daniel Hoeffel, *ministre délégué.* Moi aussi !

M. Jean-Marie Girault. C'est vrai, vous aussi. Eh bien, nous serons demain ensemble, ici, au Sénat. De toute façon, le programme ne prévoyait pas que le maire de la capitale régionale s'exprime !

M. René Régnault. C'est la concertation !

M. Jean-Marie Girault. La faute en incombe non pas à vous, monsieur le ministre, mais à ceux qui, sur place, à Caen, ont organisé ce grand tour de table. Quoi qu'il en soit, je pense pouvoir être plus utile ici que dans cette magnifique Abbaye aux Dames où siège la région et où d'autres s'exprimeront en l'absence du maire de Caen, qui, je le répète, n'était pas convié à s'exprimer.

Ce tour de France des régions est destiné à recueillir les avis des uns et des autres, ce qui est une louable intention. Mais pour quels résultats ? Et pourquoi, dès aujourd'hui, en préjuger ?

A l'issue de son tour de France, M. Charles Pasqua rentrera à Paris, lesté de milliers de cahiers de doléances...

M. René Régnault. C'est pour cela qu'il n'est pas ici ?

M. Jean-Marie Girault. ... qui tous, j'en suis convaincu, exprimeront les mêmes demandes, qu'ils émanent des maires des bourgs-centres, des maires des chefs-lieux de canton, des maires des chefs-lieux d'arrondissement, des maires des chefs-lieux de département et des maires des capitales régionales, sans parler des présidents des conseils généraux et des présidents des conseils régionaux !

La liste de ces demandes est d'ailleurs d'ores et déjà connue. En effet, en tant que sénateurs, nous connaissons bien les problèmes de ceux qui nous ont élus. Et si l'on n'y prend garde, la synthèse à laquelle on aboutira, comme ce fut le cas dans l'histoire passée et plus récente de la dotation globale de fonctionnement, à un lissage parfait, tout un chacun ayant raison.

Cette éventualité, monsieur le ministre, est inacceptable.

L'aménagement du territoire, ce n'est pas l'appréhension des multiples revendications de l'ensemble des régions de France, même synthétisées au niveau de chacune d'entre elles, et dont il est sûr qu'elles se ressembleront – c'est ma crainte majeure. L'aménagement du territoire, c'est l'obligation pour l'Etat de synthétiser, avec l'accord d'un Parlement parfaitement informé et conscient de ses responsabilités, non les régions de France mais la France entière, par différenciation de leurs vocations respectives, afin que l'unité nationale se resserre autour d'un projet national où le rôle de chaque région soit spécifiquement défini.

L'homogénéité du corps humain, c'est bien connu, passe par la différenciation de ses multiples organes ; il en va de même de notre nation. A défaut de cette homogénéité, son unité ne sera pas assurée et chaque région ne cessera soit de se plaindre de ne pouvoir survivre soit, hormis l'impossible aveu, de se réjouir de supplanter l'autre. Cela n'est pas acceptable.

Cet enjeu de l'aménagement du territoire auquel nous sommes confrontés s'accommode-t-il véritablement de ce projet de loi, qui donne l'impression à la fois qu'on a préjugé le débat en cours et que le cadre des choix qui y sont opérés est extraordinairement étroit ? Telle est la question que je me pose.

La troisième raison de ma perplexité tient au contenu du projet de loi de finances pour 1994.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Eh oui !

M. Jean-Marie Girault. Monsieur le ministre, les handicaps cumulés par les villes, on les connaît, à commencer par le blocage de la dotation globale de fonctionnement.

Il est un point qui n'a pas été évoqué jusqu'à présent dans ce débat et qui mérite pourtant d'être souligné. Il faut que vous en soyez tous bien conscients, mes chers collègues, l'Etat encaissera en 1994, au titre de La Poste et de France Télécom, 4 milliards de francs de taxe professionnelle qui auraient dû normalement revenir aux collectivités territoriales.

M. Louis Minetti. Eh oui !

M. Jean-Marie Girault. Ainsi, cette somme ne sera pas partagée entre les communes de France !

M. René Régnault. Je l'avais dit à l'époque !

M. Michel Sergent. Nous sommes spoliés !

M. Jean-Marie Girault. Je conçois bien que, s'agissant de ces activités, on constitue une masse de taxe professionnelle pour la répartir de façon solidaire, et non pas pour l'affecter à telle ou telle commune.

Voilà quelques mois, avant que le gouvernement actuel ne soit en place, on nous a dit que ces 4 milliards de francs seraient versés au fonds de compensation de la taxe professionnelle et qu'on pourrait les répartir entre les communes. Soit ! Mais, dans l'actuel projet de loi de finances pour 1994, il n'en sera pas ainsi : l'Etat va conserver pour lui ces 4 milliards de francs, et cela je ne peux l'accepter !

Dans le même temps, au titre de la compensation de la taxe professionnelle, 2,6 milliards de francs vont être retirés aux collectivités territoriales. L'Etat va réaliser ainsi un « bénéfice net » d'un peu moins de 7 milliards de francs ! Comment l'admettre ?

Je souhaiterais, monsieur le ministre, que vous soyez mon interprète...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Et le nôtre !

M. Jean-Marie Girault. ... auprès de vos collègues du Gouvernement – vous le savez, certains seront particulièrement sensibles à cette observation – pour leur indiquer que le projet de loi de finances pour 1994 pose un problème très sérieux, qu'il faudra bien tenter de régler lorsqu'il viendra devant le Sénat, car cette affaire suscite colère et amertume.

MM. Louis Minetti et René Régnault. Très bien !

M. Jean-Marie Girault. Parmi les handicaps des collectivités territoriales figurent aussi les transferts de charges que l'Etat opère vers elles. C'est maintenant, hélas ! une habitude déjà ancienne. Mais chacun sait bien que les collectivités ne pourront pas toujours faire face.

Je comprends très bien que M. Nicolas Sarkozy demande aux collectivités d'assumer leur part des sacrifices. Mais alors qu'on ne diminue pas leurs ressources ! Qu'on ne les appauvrissent pas ! Or c'est ce qui est prévu dans le projet de loi de finances pour 1994.

Ma dernière observation sonnera sans doute désagréablement aux oreilles de certains de nos collègues ; mais je crois que, dans un débat comme celui-ci, il faut s'exprimer en toute franchise.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. N'est-ce pas toujours le cas ?

M. Jean-Marie Girault. L'un d'entre nous a déclaré cet après-midi que la France n'abritait pas d'eldorado. Eh bien si, il y en a un. Non, monsieur Jean Chérioux, ce n'est même pas Paris que je vise, car la plus belle ville du monde mérite toute notre considération ; elle vaut qu'on l'aide à demeurer l'objet de notre fierté.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Alors, c'est aux Hauts-de-Seine que vous pensez ! *(Sourires.)*

M. Jean-Marie Girault. Il n'en reste pas moins que nous connaissons depuis quelques années une situation exceptionnelle : la région d'Ile-de-France est la seule région de France à disposer d'une dotation globale de fonctionnement.

Plusieurs sénateurs socialistes. Eh oui !

M. Jean-Marie Girault. Mais cela a commencé lorsque vous souteniez le Gouvernement, chers collègues socialistes ! Je dresse simplement un constat et, je vous en prie, laissez-moi parler sans faire semblant de me donner raison car, à l'époque, vous n'avez rien fait pour empêcher qu'il en soit ainsi, au contraire.

A l'heure actuelle, la région d'Ile-de-France reçoit donc 1,2 milliard de francs de dotation globale de fonctionnement.

Lorsque la région a été instituée, nous dit-on, il a fallu maintenir les ressources du district qui existait auparavant et celles-ci se sont ajoutées à celles de la région.

Si j'ai déposé un amendement tendant à la suppression progressive de la dotation globale de fonctionnement de l'Ile-de-France, c'est parce que je voudrais qu'on étudie ce dossier. Examinez-le attentivement, monsieur le ministre.

Au moment où l'on dénonce les inégalités entre les collectivités territoriales, il ne faudrait pas qu'on maintienne un système qui, inéquitable en soi, pourrait bientôt apparaître comme inique.

Selon les statistiques qui nous sont régulièrement fournies, l'Ile-de-France est la moins imposée de toutes les régions de notre pays.

M. Jean Chérioux. Cette région est aussi bien gérée !

M. Jean-Marie Girault. Je sais cela !

M. Jean Chérioux. Il faut le reconnaître !

M. Jean-Marie Girault. Je profite de votre remarque, mon cher collègue, pour vous apprendre, si vous ne le savez pas, que la ville de Caen dépense, par habitant, autant que Paris. Mais je sais que je paie une partie des sommes consacrées au métro parisien, aux sapeurs-pompiers de Paris...

M. Michel Sergent. A la police !

M. Jean-Marie Girault. Je ne proteste pas pour autant.

Ne dites pas que les impôts sont moins élevés dans une région parce que celle-ci est bien gérée. Cette situation est due tout simplement au fait que les bases fiscales y sont bien plus importantes.

Si la région d'Ile-de-France prélevait des impôts selon des bases correspondant à la moyenne des régions de France, la pression fiscale supplémentaire que subiraient les contribuables de cette région représenterait 2,3 milliards de francs.

Ce simple chiffre donne la mesure de l'inégalité qui existe entre les régions. En tout cas, il montre qu'il est légitime de se demander si la dotation globale de fonctionnement de la région d'Ile-de-France est justifiée. En effet, ces 1,2 milliard de francs sont prélevés sur le budget de l'Etat, donc payés par tous les contribuables français. Cela mérite tout de même que l'on se pose la question.

Au moment où l'on parle d'aménagement du territoire, d'équité, de répartition des charges, de compréhension des problèmes des uns et des autres, quelques vérités devaient être dites. Je prie certains de mes collègues de m'excuser si elles leur ont paru choquantes, mais je crois que d'autres parmi nous m'ont approuvé. *(Applaudissement sur les travées des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées socialistes et du RDE.)*

M. René Régnault. C'était globalement bien !

Monsieur le président. La parole est à M. Gouteyron.

M. Adrien Gouteyron. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce débat qui touche au cœur des problèmes de financement de nos collectivités et auquel nous sommes particulièrement sensibles, en tant qu'élus locaux, est un débat difficile. Il est difficile parce qu'il est extrêmement technique et aussi parce que, comme cela a été rappelé, notamment à l'instant par notre collègue Jean-Marie Girault, il se situe dans un contexte singulièrement délicat.

Je ne veux pas revenir sur l'histoire de la dotation globale de fonctionnement, que beaucoup ont déjà évoquée. Je dirai simplement que la nécessité et l'urgence d'une réforme sont très largement reconnues. N'est-ce pas, d'ailleurs, un membre éminent du précédent gouvernement, et qui siège maintenant dans notre assemblée, qui reconnaissait que cette dotation était au bord de l'implosion ?

Le Gouvernement a donc raison, monsieur le ministre, d'entreprendre cette réforme, fût-ce dans les conditions que nous connaissons. La viabilité de la dotation globale de fonctionnement exigeait en effet une action rapide.

Le Sénat se voit ainsi saisi de ce projet de loi et, même si c'est une lourde responsabilité, le grand Conseil des communes de France ne peut qu'être fidèle à son rôle en s'attelant à cette tâche délicate.

Le Gouvernement, je le rappelle à mon tour, se fixe deux objectifs : assurer aux collectivités une stabilité suffisante de leurs ressources et relancer l'aménagement du territoire, dont on veut refaire une dominante de notre vie politique.

Ce sont là deux objectifs difficiles à concilier. Je rejoins tout à fait ce que disait tout à l'heure M. Jean-Marie Girault à cet égard : la réforme s'inscrit dans une politique des marges, et il est bien vrai que les marges sont étroites. Je rejoins également les propos de M. Jean-Paul Delevoye, président de l'Association des maires de France, qui faisait, de manière beaucoup plus technique et argumentée que moi, la même remarque.

Monsieur le ministre, je crois que, dans les situations les plus délicates, il faut que les lois soient le plus lisibles possible. Certes, l'architecture du projet de loi est relativement simple : deux grandes dotations. Chacun comprend. Mais, quand on examine le détail des modalités, force est de reconnaître que rares sans doute seront les maires capables de s'y retrouver. Je souhaite que les états postérieurs de cette dotation – j'espère qu'il y en aura – permettent une meilleure lisibilité car elle est justifiée par l'importance de cette dotation pour les finances des collectivités locales. Je souhaite que la situation que nous sommes en train d'établir et qui correspond à une nécessité ne soit que provisoire et qu'elle constitue en quelque sorte une mesure d'urgence.

M. Raymond Courrière. On peut toujours rêver !

M. Adrien Gouteyron. Dans son excellent rapport, M. Girod précise bien que la réforme qui nous est soumise s'inscrit dans un cadre provisoire. J'en prends acte et je ne peux que m'associer à sa volonté de voir se développer une vaste réflexion nationale, devant aboutir à une nouvelle dotation globale de fonctionnement plus simple, mieux adaptée à ses missions de péréquation et de solidarité.

La dotation forfaitaire, qui maintiendra en 1994 les attributions versées en 1993, reprend le dispositif de la dotation globale de fonctionnement tel qu'il existe à ce jour, en y ajoutant la majoration de la dotation de compensation au profit des petites communes rurales, la dotation aux villes-centres, ainsi que les dotations particulières perçues par les communes touristiques.

Pour ma part, je regrette que la dotation supplémentaire allouée aux communes touristiques et thermales et la dotation particulière versée aux communes connaissant une forte fréquentation touristique journalière soient incluses dans la dotation forfaitaire et soumises à son évolution.

Leur évolution annuelle, telle qu'elle résulte du projet de loi, aura des inconvénients majeurs pour ces communes dont les charges très particulières sont, me semble-t-il, insuffisamment prises en compte par les autres paramètres de la dotation globale de fonctionnement.

Cette dotation forfaitaire augmentera d'un montant égal à la moitié de la croissance globlale de la DGF, d'une année sur l'autre à compter de 1995. Certes, il ne faut pas mélanger deux débats et colorer celui-ci en fonction d'un débat prochain. Mais, dans la perspective du débat budgétaire devant notre Haute Assemblée, on ne peut que souhaiter que le Gouvernement accepte de réintégrer dès 1995, au moins partiellement, le paramètre de l'évolution du produit intérieur brut dans le calcul de la progression annuelle de la dotation globale de fonctionnement.

La dotation d'aménagement, qui constitue la seconde partie de la nouvelle dotation globale de fonctionnement, répond à une double volonté politique : aménagement du territoire et solidarité. Je me tourne vers mon collègue M. Jean-Marie Girault. Ayant le redoutable honneur de parler après lui, je voudrais lui dire que je ne partage pas son avis, au moins sur un point.

Il ne me paraît pas mauvais qu'avant la conclusion du grand débat national un certain nombre de pas soient faits dans le sens d'un meilleur aménagement du territoire. J'y vois deux raisons. D'abord, cela correspond à une nécessité : quelque chose devait être fait. Ensuite, je ne voudrais pas que, dans l'esprit de nos compatriotes, ce débat soit trop abstrait et qu'il paraisse, le terme en ayant été fixé à 2015, un peu trop déconnecté des préoccupations très concrètes des élus qui ont, aujourd'hui, la charge de leur collectivité.

Il était donc nécessaire que le Gouvernement fît un certain nombre de pas – fussent-ils petits – dans la direction d'un meilleur aménagement de notre territoire. Il y a

eu le comité interministériel d'aménagement du territoire qui eu lieu à Mende. Il y a maintenant le présent projet de loi. C'est un pas !

M. Raymond Courrière. Un petit pas.

M. Adrien Gouteyron. Un petit pas, peut-être, mais qui était difficile à faire sur un terrain malaisé. C'est un pas dans la bonne direction, et je m'en réjouis.

Les objectifs d'aménagement du territoire et de solidarité vont donc se traduire dans la dotation d'aménagement créée au sein de la dotation globale de fonctionnement. Une dotation d'aménagement dirigée vers les groupements à fiscalité propre, les communes urbaines en difficulté et les communes de l'espace rural ne peut que recueillir notre soutien.

Monsieur le ministre, vous avez rappelé, à plusieurs reprises, l'importance de l'intercommunalité en tant qu'instrument d'une politique ambitieuse d'aménagement du territoire. Encore faut-il que cette intercommunalité soit parfaitement définie, plus exactement qu'elle soit fondée sur une véritable communauté de projets. Le texte cherche à éviter certaines déviations et ce que M. le rapporteur appelle les regroupements de complaisance. Au moins cherche-t-il à ne plus les favoriser outrageusement. Comment ne pas saluer cet effort de moralisation ?

Une modulation du montant de la dotation des groupements de communes en fonction du coefficient d'intégration fiscale moyen de cette catégorie de groupements, à laquelle s'ajoute une limitation des effets des mécanismes de garantie assurés aux districts et communautés de communes permet d'éviter les effets pervers d'une fausse intercommunalité, d'une fiscalité d'abord poussée au maximum puis réduite pour bénéficier de la garantie de progression minimale. M. le rapporteur a dénoncé ce mécanisme. Vous avez raison de vous y attaquer, monsieur le ministre.

Je voudrais maintenant exprimer une crainte, à laquelle vous répondrez peut-être, monsieur le ministre. Sans doute ne suis-je pas assez technicien pour avoir compris la portée de certains mécanismes. Je crains que la montée en puissance des nouveaux groupements ne soit pas suffisamment prise en compte et, pour tout dire, que l'effet d'incitation que représentent les dotations, fortes au début, ne disparaisse ou ne s'atténue par trop.

Dans un secteur de mon département, je suis en train de créer une communauté de communes. Ce n'est pas facile, chacun le sait. Beaucoup d'obstacles doivent être surmontés et bien des égoïsmes vaincus. Nombre de légitimes appréhensions doivent être dissipées. Nous n'y parviendrons que si les incitations sont suffisamment fortes. Monsieur le ministre, donnez-moi l'assurance que le dispositif que vous prévoyez les maintient et prend en compte la nécessaire montée en puissance des nouvelles collectivités.

Toute politique d'aménagement du territoire passe par une réelle politique de la ville. Ici s'inscrit la volonté du Gouvernement de modifier les règles applicables en matière de dotation de solidarité urbaine. Cette dotation répond à un objectif d'aide spécifique aux communes urbaines confrontées à des charges très élevées. Le présent projet de loi répond à la critique la plus souvent reprise contre cette dotation, à savoir les effets de seuil engendrés par les deux critères de sélection retenus : l'insuffisance du potentiel fiscal et le nombre important de logements sociaux.

Le troisième volet de cette dotation d'aménagement a pour objet d'étendre la solidarité aux communes du monde rural. La nouvelle dotation de solidarité rurale va instituer, je le crois, une meilleure péréquation en faveur des communes rurales. Je note avec satisfaction que cet effort portera, tout particulièrement sur les petites communes rurales de moins de 3 500 habitants, c'est-à-dire sur celles qui souffrent des plus grands écarts de dotation moyenne par habitant.

La dotation spécifique créée en faveur des bourgs-centres va permettre de tenir compte du rôle important qu'ils jouent dans le monde rural de par le volume de leurs équipements et leur capacité d'attraction.

Retenir comme éligibles à cette dotation les chefs-lieux de canton et les communes comportant plus de 15 p. 100 de la population cantonale permettra de toucher des structures de quelques centaines d'habitants parfois, dont le rôle est néanmoins essentiel à la vie locale, parce qu'elles sont les nœuds de ce maillage rural que vous voulez maintenir.

Je ne puis achever ce rapide examen du projet de loi qui nous est soumis sans aborder une disposition essentielle pour les départements comme le mien, je veux parler de la solidarité interdépartementale.

Le Gouvernement a tenu à renforcer la solidarité en faveur des départements les plus défavorsiés par une majoration de la dotation de fonctionnement minimale.

Actuellement, vingt et un départements bénéficient de cette dotation ; ils ont un potentiel fiscal superficiaire inférieur de 60 p. 100 au potentiel fiscal superficiaire moyen national.

L'enveloppe globale de cette dotation va connaître une augmentation de près de 60 p. 100 par rapport à 1993 et, en tant que sénateur de la Haute-Loire, je ne peux que m'en féliciter.

Dans ses grandes lignes, dans ses objectifs et dans ses modalités – même si leur complexité déroute parfois un peu – ce projet de loi ne peut que recueillir le soutien du groupe auquel j'appartiens.

Néanmoins, je veux, en terminant, renouveler mon souhait – en l'exprimant aussi fortement que possible – que s'engage une vaste réflexion qui aboutisse à l'instauration d'une nouvelle dotation globale de fonctionnement plus simple et encore mieux adaptée. C'est dans cette perspective, monsieur le ministre, que je vous apporte le soutien de mon groupe. *(Applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste et des Républicains et Indépendants.)*

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

M. Jean Huchon. Au moment où tout a été dit, je suis néanmoins heureux d'intervenir, monsieur le ministre, car j'ai été le rapporteur de la mission sénatoriale sur l'avenir de l'espace rural, et j'en suis maintenant le militant itinérant tant l'aménagement du territoire me tient à cœur.

Jusqu'à présent, malgré beaucoup de discours comportant de louables intentions et bien des déclarations, quelquefois fort énergiques, la situation restait, hélas ! figée et toute évolution était donc bloquée.

Le Gouvernement a mis en place un processus et lancé un large débat, qu'il a étendu à l'ensemble du territoire. Dernièrement, nous avons eu le plaisir, monsieur le ministre, de vous voir à Nantes. M. le Premier ministre, M. Pasqua, ministre d'Etat, et vous-même vous êtes adressés aux instances de la région Pays de la Loire. Vous avez entrepris une série de déplacements provinciaux, qui vont, je le pense, faire lever la pâte.

Oserai-je vous dire que l'aménagement du territoire ne doit tout de même pas devenir un forum permanent. Le modeste parlementaire que je suis, maire d'une commune de 1 000 habitants, est heureux d'assister, ce soir, au premier geste significatif d'aménagement réel du territoire.

Après bien d'autres orateurs, je dis qu'il est évident que la dotation globale de fonctionnement est un élément fondamental de l'aménagement. Les collectivités locales de notre pays, bien nombreuses, et bien petites aux yeux de certains, sont un héritage du passé qu'il faut, je crois, respecter.

Je pense que la dotation par habitant, dont l'équilibre est bien mal traité dans le système actuel, doit être adapté aux besoins réels. Toutes les collectivités ont la modeste ambition d'assurer un service convenable à chacun de leurs habitants.

Il est, bien sûr, des écueils à éviter. Le déséquilibre constaté dans le montant de la dotation globale de fonctionnement perçue par habitant est important et quelquefois choquant. Dans le cadre de la mission sur l'avenir de l'espace rural, nous avons constaté que certaines communes – petites, bien sûr – ont perçu 450 francs par habitant tandis que d'autres percevaient 2 000 francs par habitant. C'est impossible à supporter, et il faudrait au moins apporter des explications à cet égard. Mais ce n'est pas une raison pour opposer, comme cela se fait quelquefois de façon primaire, le milieu urbain et le milieu rural.

Le système mis en place depuis la création de la DGF, dans des conditions longuement évoquées aujourd'hui, n'a pas réussi à assurer une péréquation souhaitable ; souvent même, il n'a réussi qu'à creuser des différences.

Mais, de grâce ! ouvrir le dossier et constater le mauvais fonctionnement du système n'est faire ni de l'antiparisianisme ni de l' « antiville » primaire. Le dossier doit être ouvert, et c'est ce que nous commençons à faire ce soir.

Des améliorations peuvent être apportées. Si la réforme que vous nous proposez aujourd'hui, monsieur le ministre, n'est qu'un petit pas, elle représente cependant un pas significatif ; c'est la bonne direction.

Je n'entrerai ni dans les détails techniques – ils ont été évoqués de multiples fois ni dans l'analyse des modalités, qui seront toujours trop compliquées. Je dirai simplement que le tronc commun de la dotation, qui est le gel des anciennes dotations, ne nous donnait pas satisfaction.

Monsieur le ministre, vous prévoyez des mesures de compensation et de correction qui vont dans le bon sens et dont je me félicite. Soyez assuré que les maires des petites communes sont attentifs à nos travaux : ils ont pour la plupart le plus grand mal à boucler des budgets squelettiques qui doivent pourtant assurer à leurs administrés les services minimaux dont doit bénéficier tout citoyen de notre pays.

Monsieur le ministre, vous nous proposez un système qui sera, j'espère, appliqué avec toute la transparence possible. Telle n'était pas la qualité première de l'ancien système ; nos collègues maires de petites communes apprécieront à sa juste valeur, j'en suis certain, le geste de simplification et de transparence qui est accompli en leur faveur.

Ce n'est donc qu'un premier pas, forcément limité en raison de la récession économique qui ne vous laisse qu'une marge de manœuvre réduite. Mais l'important effort national entrepris par le Gouvernement, qui prend en compte les problèmes urbains et ruraux, doit être énergiquement poursuivi.

Le dénuement du milieu rural profond – un tiers de la France est en voie de désertification – et les problèmes énormes, maladroitement accumulés dans les banlieues, exigent de notre part une persistance dans l'effort. Nous accomplissons un premier pas aujourd'hui, monsieur le ministre, mais nous devrons poursuivre dans cette voie et nous comptons beaucoup sur le résultat de la vaste concertation nationale que vous conduisez pour que des décisions précises permettent de sortir du déséquilibre actuel.

Nos voisins européens adoptent des politiques d'aménagement et des méthodes de solidarité financière dont nous devons nous inspirer. Les résultats constatés en Allemagne, en Suisse et en Autriche sont particulièrement éloquents. Les membres de la mission sur l'avenir de l'espace rural ont d'ailleurs constaté sur place le résultat d'une politique de solidarité effective.

Permettez-moi d'exprimer également ma satisfaction quant à vos propositions en faveur de l'intercommunalité, monsieur le ministre. Tous les orateurs y ont fait allusion ; c'est une réalité qui a besoin d'être vigoureusement encouragée, et je partage à cet égard les propos de mon ami M. Gouteyron.

Les mesures proposées pour les groupements de communes constitueront, je l'espère, une incitation déterminante. Les petites communes, qui n'ont ni la dimension ni les possibilités financières de procéder à des investissements importants et coûteux, peuvent néanmoins le faire en se groupant. Il est normal et sain que l'intercommunalité soit aidée dans la mesure, bien sûr, où elle porte des projets.

Tel est l'esprit du projet de loi que vous nous présentez, monsieur le ministre. Je vous approuve totalement.

L'aménagement du territoire est une grande tâche. Notre pays, ainsi que son gouvernement, rompant avec des habitudes centralisatrices et une obsession urbaine devenue coûteuse et parfois invivable, veut reconquérir son espace rural.

Il faut redonner espoir aux hommes qui y vivent et qui veulent y rester. Le découragement qui les gagne parfois doit être combattu, leur foi en l'avenir doit donc être ranimée.

Il faut aussi leur fournir les moyens d'en assumer les charges. Le rééquilibrage de la dotation globale de fonctionnement que nous entreprenons aujourd'hui est le premier pas du cheminement vers la reconquête de notre territoire.

Actuellement, 80 p. 100 de la population de notre pays vivent sur 20 p. 100 de la surface du territoire. Si rien n'est fait, dans dix ans, 90 p. 100 de Français seront agglutinés sur 10 p. 100 du territoire. Nous sommes en plein délire !

Il faut rompre avec un processus tragique qui nous mène vers la désertification de la moitié de la France.

Aujourd'hui, nous commençons, je l'espère, à casser ce processus et à remodeler un pays plus équilibré.

Monsieur le ministre, je voterai ce projet de loi, qui constitue le premier acte d'une grande tâche. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.)*

M. le président. La parole est à Mme Durrieu.

Mme Josette Durrieu. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce projet de réforme de la DGF nous place au cœur du débat sur l'aménagement du territoire, qui doit, semble-t-il, nous occuper encore pendant plusieurs mois.

Monsieur le ministre, permettez à une élue du monde rural, d'une zone de montagne, d'un département qui fait aujourd'hui du tourisme le levier essentiel de son développement économique, alors que, jusqu'à un passé très récent, l'essentiel de son économie était fondé sur l'industrie – je veux parler des Hautes-Pyrénées – de formuler un certain nombre de remarques sur le projet de loi que vous soumettez aujourd'hui au Sénat.

A propos de l'aménagement du territoire, je formulerai trois observations.

Tout d'abord, il faut rééquilibrer notre pays. M. Huchon a dit à l'instant que nous ne voulions pas d'un territoire vide à 90 p. 100. Cet espace, qui est rural, concerne essentiellement les petites communes.

Par ailleurs, il faut aménager le territoire à partir des petites communes rurales, qui nécessitent beaucoup de moyens.

Or, l'objectif de votre réforme, monsieur le ministre, est de modérer les dépenses publiques, et vous invitez les collectivités locales à participer à cet effort. Permettez-moi, monsieur le ministre, de voir là une contradiction et de m'interroger sur la possibilité, dans ces conditions, d'opérer un réel aménagement du territoire.

Enfin, la vocation touristique de l'espace rural s'affirme chaque jour, par la force des choses ; en effet, l'agriculture et l'industrie disparaissant, seul le potentiel que représente le tourisme subsiste. C'est la raison pour laquelle mon propos portera tout particulièrement sur l'intégration de la dotation touristique au sein de la dotation forfaitaire.

Monsieur le ministre, la réforme que vous nous proposez prévoit deux dotations et est sous-tendue par deux maîtres mots qui traduisent vos objectifs : la stabilité et la solidarité.

A cet égard, je formulerai un certain nombre de remarques, exposerai des inquiétudes et vous poserai des questions auxquelles, je l'espère, vous accepterez de répondre.

Vous affirmez maintenir la stabilité des aides aux communes et des moyens. C'est inexact ! En effet, la réforme que vous nous proposez aboutira à des réductions des aides ainsi qu'à des pertes, et ce pour toutes les communes et, au premier chef, pour les petites communes rurales. Les pertes seront d'ailleurs cumulées pour les petites communes rurales à vocation touristique.

Je voudrais développer rapidement trois aspects.

Premièrement, la dotation forfaitaire globalise toutes les dotations. Un gel est opéré, jusqu'en 1995, sur les bases de 1993. Par conséquent, il y a perte pour toutes les communes.

Deuxièmement, la dotation touristique sera désormais intégrée dans la dotation forfaitaire. Je formulerai donc deux questions à cet égard : d'une part, qu'advient-il de la dotation pour les nouvelles communes touristiques ? Elle est perdue !

D'autre part, que se passe-t-il pour les anciennes communes touristiques qui percevaient déjà cette dotation ? Cette dernière reste acquise, mais elle est gelée jusqu'en 1995 sur les bases de calcul de 1992. Il y a donc perte.

Troisièmement, l'augmentation n'interviendra qu'en 1995. Vous nous dites, monsieur le ministre, qu'elle sera égale à 50 p. 100 de l'augmentation de la DGF calculée sur l'indexation des prix.

Mais vous parlez aussi d'un réajustement sur lequel je voudrais insister.

Vous dites que le calcul se fera à partir de l'augmentation de la population des communes – il s'agit de la population permanente – confirmée par un recensement général ou complémentaire.

Je vous poserai trois questions sur ce point.

Tout d'abord, qu'advient-il du réajustement s'il n'y a pas de recensement ?

Par ailleurs, chacun sait, ici, que la population des communes rurales, loin d'augmenter, diminue. Qu'en est-il du réajustement dans ces conditions ?

Enfin, s'agissant des communes touristiques, le réajustement serait calculé sur la population permanente. Or ce sont des communes rurales, et leur population n'augmente donc pas. Quant à la population saisonnière, j'ai cru comprendre que le texte prenait en compte un habitant par résidence secondaire. En revanche, la capacité d'hébergement, c'est-à-dire le nombre des lits, qui permettrait la progression d'une dotation, n'est plus prise en compte.

Finalement, on tient compte de ce qui est stable ou de ce qui régresse, c'est-à-dire la population permanente, et on ne prend plus en compte ce qui augmente, à savoir les capacités d'hébergement.

Pour ces communes-là, monsieur le ministre, toutes les pertes sont cumulées ! Ainsi, à Saint-Lary, station touristique la plus importante de mon département, la population passe de 980 habitants en temps ordinaire à 30 000 habitants en haute saison.

Cette réforme entraînera donc, à mon avis, des pertes pour toutes les communes rurales, notamment pour les petites communes et, surtout, pour les petites communes touristiques.

S'agissant de la solidarité, je voudrais revenir sur la dotation touristique.

Si cette dernière reste intégrée à la dotation forfaitaire, les communes qui en bénéficiaient y perdront à l'évidence et les communes qui auraient pu en bénéficier n'auront plus cette possibilité.

La dotation touristique doit de nouveau être individualisée parce qu'elle correspond à une spécificité. Le calcul doit être fait sur la base des anciens critères, qui intègrent tous les paramètres devant être pris en compte, notamment la population permanente, la population saisonnière la capacité d'hébergement.

De plus, la dotation touristique est non seulement une nécessité reconnue, mais aussi l'expression de la solidarité. Elle vient en aide à des communes qui sont confrontées à des charges exceptionnelles et disproportionnées d'équipement et de suréquipement : un 30 août, les équipements routiers du département des Hautes-Pyrénées sont surdimensionnés ; un 14 juillet, un 15 août ou un 25 décembre, ces équipements, même s'ils sont de taille importante, ne sont jamais suffisants.

Par conséquent, il faudrait, pour permettre une réelle solidarité entre les communes, que la dotation touristique recouvre sa spécificité et son caractère individualisé, peut-être dans le cadre de la dotation d'aménagement.

S'agissant toujours de la solidarité, je voudrais faire une deuxième remarque importante, sur laquelle j'insisterai tout particulièrement. La dotation d'aménagement concerne trois catégories de collectivités. Je ne ferai référence qu'à la première catégorie, c'est-à-dire les groupements à fiscalité propre.

Monsieur le ministre, qu'en est-il des syndicats de communes qui n'ont pas de fiscalité propre, c'est-à-dire les syndicats intercommunaux à vocation multiple et les syndicats intercommunaux à vocation unique ? L'oubli est certainement volontaire !

Permettez-moi de vous dire qu'ils existent toujours et que, forme traditionnelle de l'intercommunalité, ils sont porteurs, dans certains départements, dont le mien, de projets importants.

M. Raymond Courrière. Très bien !

Mme Josette Durrieu. Et il ne s'agit pas de faux projets, portés par des démarches perverses, mais des projets les plus lourds !

Certes, les SIVOM et les SIVU ne sont pas transformés en communautés de communes, force est de le constater, et les élus que nous sommes n'ont pas eu hâte de procéder à cette transformation, par crainte, peut-être, de voir un outil qui marche devenir un outil qui marche moins bien.

J'ai procédé tout à l'heure à un petit inventaire : dans le département des Hautes-Pyrénées, on dénombre treize stations. Sept ont été créées ou sont gérées par la commune, six ont été créées et sont toujours gérées par un syndicat, SIVOM ou SIVU. Or, j'insiste sur ce point, les syndicats touchent directement la dotation touristique.

Celui que je préside est composé de quinze communes, dont la plus peuplée compte 900 habitants et la plus petite 29 habitants ; dans une démarche intercommunale exemplaire, nous avons créé une station de ski nordique qui fonctionne très bien et impulsé avec succès un développement économique à partir du tourisme. Ce SIVU perçoit directement la dotation touristique, égale à la somme des possibilités de chacune des communes, alors que, individuellement, chacune des communes ne la percevrait pas. Mais je crains que, demain – au premier trimestre 1994, si j'ai bien lu votre projet de loi, monsieur le ministre – le SIVU ne perde cette dotation. Comme aucune des quinze communes ne la percevra, elle sera perdue pour elles aussi. Or cette dotation est vitale pour notre structure.

Permettez-moi, pour conclure, monsieur le ministre, d'attirer votre bienveillante attention sur trois points.

Premièrement, il faut, bien sûr, mener une politique d'aménagement du territoire. Mais cela suppose une mobilisation des ressources.

Deuxièmement, le tourisme constitue l'un des principaux leviers de l'aménagement du territoire en zone rurale et en zone de montagne, il faut s'en persuader.

M. René Régnault. Absolument !

Mme Josette Durrieu. Troisièmement, tant que la situation reste inchangée, toutes les formes d'intercommunalité doivent être prises en compte, monsieur le ministre.

M. Raymond Courrière. Très bien !

Mme Josette Durrieu. Je vous demande – mais je suis certaine que vous y songez – de mesurer toutes les conséquences de la réforme que vous nous proposez. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

M. Pierre Lagourgue. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la réforme de la dotation globale de fonctionnement, soumise aujourd'hui à l'examen de notre Haute Assemblée, s'inscrit dans le cadre du nouvel élan donné à la politique d'aménagement du territoire à l'occasion du comité interministériel qui s'est tenu le 12 juillet, sur l'initiative du ministre de l'intérieur.

Qu'il me soit permis ici, au préalable, de remercier M. le Premier ministre et les membres du Gouvernement d'avoir déposé ce texte en première lecture sur le bureau du Sénat, grand conseil des collectivités locales.

Cela étant, si la conjoncture contexte économique difficile que nous connaissons impose des restrictions budgétaires auxquelles la masse des crédits affectés à la DGF ne peut échapper, il est important de souligner la volonté qu'a le Gouvernement de simplifier un dispositif devenu, au fil du temps, par trop complexe et de rendre à la DGF la vocation de péréquation qu'elle a progressivement perdue, tout en assurant la stabilité des finances communales.

Toutefois, permettez-moi de penser que le Gouvernement n'est pas allé assez loin dans la redistribution des crédits pour compenser davantage les handicaps du monde rural, durement malmené ces dernières années, sur le plan démographique et sur celui de son environnement. Pour reprendre votre expression, monsieur le ministre, je dirai qu'« il y a trop de sagesse et pas assez d'audace dans ce projet ».

Je sais que votre tâche n'est pas facile, puisqu'il s'agit de défendre devant les représentants des collectivités territoriales un texte qui ne leur donne pas entière satisfaction ; mais l'équilibre est difficile à trouver, je le conçois.

Il en est ainsi pour l'outre-mer, et je souhaiterais maintenant vous entretenir de la situation de mon département.

Instituée en 1979, modifiée en 1985, la dotation globale de fonctionnement pour les communes des départements d'outre-mer était, jusqu'à présent, soumise à une réglementation particulière, prévoyant une répartition différente de celle dont bénéficient les communes de métropole.

En effet, pour les départements d'outre-mer, seule la dotation de base suivait le régime commun. Les autres dotations faisaient l'objet d'enveloppes réservées, appelées quote-part, réparties selon des critères spécifiques, en fait globalement défavorables.

Si le système ainsi mis en place a permis, à compter de 1985, de combler une partie du retard des DOM sur la métropole quant au produit de la DGF par habitant, il demeurait toutefois pénalisant, puisqu'il ne tenait pas compte d'éléments caractéristiques de la situation de ces départements, tels que le PIB, le potentiel fiscal et la pression fiscale, ou encore les besoins en logements sociaux, pour lesquels le retard est particulièrement grand.

Aussi le conseil régional de la Réunion avait-il, dès le mois d'août 1990, adopté une motion en faveur de l'application du régime de droit commun en matière de répartition du produit de la DGF entre les communes pour les départements et territoires d'outre-mer.

Cette revendication, sans cesse renouvelée, a été partagée par l'ensemble des représentants de l'outre-mer : ainsi, lors du soixante-quinzième congrès des maires, l'an dernier, les élus locaux des DOM avaient solennellement demandé au Gouvernement de saisir l'occasion de la discussion de la loi de finances de 1993 pour que le mode de calcul de la DGF applicable aux communes de la métropole soit étendu à celles des DOM dès l'exercice budgétaire 1993. Cela signifie que nous ne voulions plus des spécificités.

Cela n'a pas été fait, hélas ! car, si les critères métropolitains nous avaient été appliqués, le montant de la DGF pour 1993 aurait été nettement supérieur à ce qu'il a été.

Or, dans le projet de loi tel qu'il nous est présenté, la nouvelle DGF prend pour base, pour la dotation forfaitaire, le niveau atteint en 1993. Cette pérennisation du handicap propre à l'outre-mer entraînera, pour les années suivantes, un écart qui non seulement ne pourra plus être résorbé, mais qui, au contraire, aura tendance à se creuser.

Il faudrait donc que la nouvelle dotation forfaitaire soit calculée non sur la base de 1993 telle qu'elle est, mais sur la DGF de 1993 telle qu'elle aurait dû être versée si le principe de l'égalité avait été appliqué.

C'est pourquoi nous proposerons, lors de la discussion des articles, des amendements tendant à réparer cette injustice, amendements qui, je l'espère, monsieur le ministre, recueilleront votre assentiment, car il s'agit de permettre à l'outre-mer de recevoir une dotation qui soit au moins en rapport avec son poids démographique. En effet, nos communes, qui représentent 3,29 p. 100 de la population nationale, ne perçoivent que 3,14 p. 100 de la DGF.

A cette non-prise en compte du critère démographique, déjà lourde de conséquences, s'ajoutent les besoins spécifiques aux DOM en matière de logements sociaux et d'équipements, lesquels sont sans commune mesure avec ceux de la métropole du fait du retard accumulé, de l'insularité et de l'isolement, ces deux dernières spécificités contribuant, par leur permanence, en ces périodes difficiles que nous vivons, à élargir le fossé avec la métropole.

L'évolution de la DGF dans les DOM est d'autant plus sensible pour les communes d'outre-mer que leur potentiel fiscal, à deux exceptions près, représente à peine 40 à 50 p. 100, selon les territoires, du potentiel fiscal moyen des collectivités françaises.

Le poids relatif de la DGF dans les budgets territoriaux devient alors prépondérant et hors de proportion avec celui que l'on constate en métropole.

Nous ne pouvons pas continuer à vivre dans une France à deux vitesses, où la solidarité nationale ne s'appliquerait pas à ceux qui en ont le plus besoin, alors que, par essence, la DGF a pour objet, du moins je le crois, de réduire les inégalités entre collectivités territoriales.

Pour conclure, monsieur le ministre, permettez-moi de dire que j'ai été particulièrement sensible à l'intérêt que vous avez manifesté pour l'outre-mer à plusieurs reprises au cours de votre exposé. Vous aurez à cœur, j'en suis sûr, d'harmoniser le régime de la dotation globale de fonctionnement de façon à rendre celle-ci plus égalitaire, ce qu'attendent les départements d'outre-mer. Je vous fais entièrement confiance pour trouver une solution à cet important problème, objet de nos préoccupations. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR.)*

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

M. Michel Moreigne. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je fais miennes les préoccupations exprimées tout à l'heure par Mme Durrieu au sujet des syndicats mixtes et des syndicats à vocation unique qui gèrent des établissements touristiques.

M. Raymond Courrière. Très bien !

M. Michel Moreigne. La dotation touristique est, en effet, très importante pour mon département, et j'espère, monsieur le ministre, que vous nous apporterez une réponse favorable ; cette question très précise constitue en effet pour nous une préoccupation majeure : nous avons la chance d'avoir dans notre région les plus grands lacs de France, qui sont gérés par un syndicat mixte ; ce dernier serait dans le plus grand embarras si une solution n'était pas apportée au problème du financement des syndicats.

Cela dit, mon propos portera essentiellement sur la dotation globale de fonctionnement des départements. Considérée comme bien portante par les auteurs du projet de loi, par le rapport de la commission des finances, par celui de la commission des lois, il est envisagé de ne lui apporter ni remède ni modification.

Pourtant, la réduction des disparités entre les départements n'est pas effectuée. Au contraire, les conseils généraux, qui sont pourtant les plus grands péréquateurs de ressources – quand ils en ont – au profit des communes, seront, en 1994, privés d'une partie de leur dotation. La DGE n'évoluera pas bien, le fonds de compensation de la taxe professionnelle et les droits de mutation n'augmenteront pas, alors que, dans le même temps, les charges augmentent, notamment les charges d'aide sociale, les contingents d'incendie et les allocations compensatrices, qui nous posent à tous un problème majeur.

A cela s'ajoute, bien évidemment, l'évolution de la DGF. Comment ne pas évoquer, à cet égard, l'aménagement du territoire et la contradiction qu'il y a entre l'absence de ressources susceptibles de faire face à une volonté affichée par tous – par vous-même, monsieur le ministre, en particulier – et la faible évolution de la DGF des conseils généraux ? C'est ainsi une hypothèse de 1,5 p. 100 qui a été retenue, 0,5 p. 100 allant au système de péréquation par le biais de l'allocation de fonctionnement minimale, qui serait dotée de 80 millions de francs...

M. Raymond Courrière. C'est fort peu !

M. Michel Moreigne. ... mis en répartition au prorata des dotations anciennes des vingt et un bénéficiaires métropolitains et des quatre bénéficiaires des départements d'outre-mer.

L'excellent rapport de la commission des finances nous donne le résultat de la simulation de la DGF des départements et de sa composante qu'est la dotation de fonctionnement minimale pour 1994. On voit bien que tout se passe comme si la majoration de la dotation de fonctionnement minimale au titre de la solidarité financière des départements contributifs était gelée. Il aurait été intéressant d'avoir un tableau des sommes venant de ces départements contributifs à la solidarité financière et de la somme à répartir, dont l'évolution théorique est bien de 1,5 p. 100 de la masse.

Encore faudrait-il vérifier les taux applicables aux quatorze départements contributifs, qui s'échelonnent entre 14 p. 100 et 24 p. 100 selon l'importance de leur DGF, d'autant que c'est là que me paraissait résider la plus grosse masse péréquatrice destinée à abonder, elle aussi, la dotation de fonctionnement minimale.

Si l'on avait réellement voulu une solidarité et une péréquation plus efficaces, on aurait pu mettre en œuvre l'hypothèse étudiée par le ministère, qui consistait à répartir 50 p. 100 du taux d'évolution de la DGF des départements et 50 p. 100 de la majoration de la dotation de fonctionnement minimale ; la masse à répartir aurait, à l'évidence, doublé.

Et si je vous dis, monsieur le ministre, que, dans mon département, 5 millions de francs représentent 5 points d'impôt, vous voyez le prix que le sénateur et ancien président du conseil général que je suis peut attacher à une variation de quelques millions de francs !

Par ailleurs, il m'est apparu – mais peut-être suis-je dans l'erreur – que, sous prétexte d'extinction du système de la dotation particulière de solidarité urbaine, on prélèvera sur les contributions des départements les plus riches 160 millions de francs au profit des villes, réservant l'extinction du système aux années ultérieures, pour dégager, à partir de 1995, une marge de manœuvre de 40 millions de francs qui sera répartie entre les bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale, ces derniers ne pouvant se « mettre sous la dent », cette année, que 80 millions de francs au plus, comme je l'indiquais tout à l'heure.

Il ressort de la présentation de la dotation de fonctionnement minimale pour 1994, qui passe de 126 millions de francs environ à 201 millions de francs environ, que la croissance au profit des vingt et un bénéficiaires est importante ; mais je relève que l'augmentation moyenne pour chacun d'eux est de 5,7 p. 100 seulement.

On ne voit pas pourquoi la dotation particulière de solidarité urbaine progresserait de 2 p. 100 alors que la majoration de la dotation de fonctionnement minimale au titre de la péréquation départementale entre départements pauvres et départements dits riches resterait figée à son niveau de 1993.

Je souhaite donc que l'on intègre un taux de progression de la majoration de la dotation de fonctionnement au titre de la solidarité départementale au moins égal à celui de la DPSU, en tout cas pour l'année 1994. Cela permettrait de répartir quelque 50 millions de francs supplémentaires entre les départements pauvres.

Malgré la présentation qui en est faite, la solidarité au profit des départements dits pauvres me paraît insuffisante.

La solution réaliste serait d'abonder la masse de la DGF de tous les départements et de renforcer le dispositif de péréquation entre départements contributifs et départements pauvres pour assurer une recette décente à l'abondement de la dotation de fonctionnement minimale.

Le Gouvernement se doit d'accepter, dans la loi de finances, un abondement significatif de la dotation de fonctionnement des départements. En effet, aujourd'hui, nous mettons un peu la charrue avant les bœufs, en discutant de la répartition d'une masse qui n'est pas encore votée dans la loi de finances !

M. Raymond Courrière. C'est exact !

M. René Régnault. Très juste !

M. Michel Moreigne. Cela ne me paraît pas d'excellente méthode.

M. René Régnault. C'est de l'illusion !

M. Michel Moreigne. Cependant, monsieur le ministre, nous vous faisons confiance. Nous espérons vous avoir convaincu de la nécessité de convaincre, à votre tour, M. le ministre du budget d'abonder de façon significative les dotations qui vous permettront d'atteindre les objectifs que nous avons en commun, à savoir la solidarité, la péréquation et l'aménagement du territoire.

M. René Régnault. Très bien !

M. Michel Moreigne. C'est au nom d'un des départements les plus pauvres de France, sinon le plus pauvre, que je me suis permis de vous faire part de ces quelques observations. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

M. André Diligent. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en préparant cette intervention, je suis tombé sur la déclaration de politique générale prononcée par M. le Premier ministre, le 8 avril dernier, devant l'Assemblée nationale et lue à la même heure par M. le ministre de l'intérieur devant le Sénat.

Voici ce que déclarait M. le Premier ministre : « Une politique vigoureuse et volontaire d'aménagement du territoire est indispensable. C'est une préoccupation commune à M. le ministre d'Etat et à moi-même, c'est celle de tout le Gouvernement. Elle est la garantie d'une plus grande justice. Elle est nécessaire à la solidarité nationale...

« Elle constitue une responsabilité éminente de l'Etat. »

Il ajoutait, ce qui est encore plus significatif à mes yeux : « Nous devons parvenir à un meilleur partage entre collectivités pauvres et collectivités riches... » – le *Journal officiel* signale à ce moment-là des exclamations et des applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste – « ... grâce à l'affirmation du rôle de l'Etat comme organisateur de la solidarité nationale et répartiteur des moyens financiers... »

M. René Régnault. Nous sommes cohérents !

M. André Diligent. Un peu plus loin, M. le Premier ministre poursuivait : « Les problèmes de la ville et des banlieues constituent dans notre pays, comme dans toutes les nations qui connaissent une forte progression de leur urbanisation, une question majeure. De brusques poussées de violence témoignent d'une crise aux causes multiples où tout se mêle et s'additionne de façon explosive : la surpopulation, un habitat inadapté et dégradé, la coexistence de communautés aux traditions différentes, l'échec scolaire, le chômage, l'insécurité. Certains quartiers en France sont devenus des zones de non-droit. » – l'expression est terrible. « Les problèmes étant aussi divers, les solutions ne peuvent être que multiples. »

Je souhaite tout simplement vous aider, monsieur le ministre, à transformer en réalité les déclarations d'intention de M. le Premier ministre, c'est-à-dire vous aider à diminuer l'écart entre ces villes riches et ces villes en difficulté.

Mais, d'abord, ne nous leurrons pas, et ne leurrons pas l'opinion, comme le faisait, il y a quelque temps, un ancien ministre de la ville qui fait beaucoup parler de lui en ce moment, en prétendant pouvoir régler le problème en quelques années.

J'affirme, au contraire, que ce sera long, que ce sera dur et qu'il s'agit, malheureusement, d'une course de vitesse.

Mais, avant de parler de redressement, il faut arrêter la spirale de la dégradation. En effet, quand on analyse la situation de certains quartiers, où 60 à 70 p. 100 de jeunes sont au chômage, guettés par tous les maux que nous connaissons, on peut vraiment clamer son inquiétude, une inquiétude renforcée encore par l'extension de ces zones de non-droit que les élus locaux connaissent bien pour s'y trouver quotidiennement en première ligne, et où ils se sentent terriblement isolés.

M. le Premier ministre affirmait que les solutions devaient être multiples. Avant de parler de celle qui fait l'objet du débat d'aujourd'hui, permettez-moi de faire une proposition.

De plus en plus, les communes en difficulté sont dans l'impossibilité d'accepter telle ou telle subvention que l'Etat leur offre parce que, souvent, celui-ci leur impose une contribution d'un montant double. Un maire disait l'autre jour à son préfet : « Je ne peux pas signer le contrat que vous me proposez, car je n'ai plus les moyens de votre générosité. »

Certains maires ont l'impression de se ruiner à coups de subventions dans la mesure où l'Etat leur demande 60 à 70 p. 100 du montant de l'équipement qu'il leur offre ou du contrat qu'il leur propose de signer. Il faut, à tout prix, revoir cette politique si l'on veut être efficace. Je serais tenté de dire : « Ne payez pas plus, mais payez mieux. » En outre, le risque est grand de voir l'Etat réorienter une part plus importante de ses financements vers des collectivités plus aisées.

Une autre solution, très partielle mais réelle, consiste à améliorer l'utilisation du fonds de solidarité urbaine en prenant mieux en compte les drames et les difficultés évoqués par M. Balladur.

Vous avez fait un effort en ce sens, monsieur le ministre, mais vous devez aller beaucoup plus loin, notamment dans le choix de vos critères. C'est pourquoi, lors de la discussion des articles et des amendements, nous vous demanderons de vous fonder sur des critères objectifs.

Je pense à l'habitat dégradé, dont parlait M. le Premier ministre, au logement social de fait, au nombre de « bénéficiaires » – si j'ose dire ! – du RMI, aux demandeurs d'emploi, et la liste n'est pas close.

Monsieur le ministre, vous ne pouvez pas ne pas faire un pas dans cette direction. Vous connaissant bien, je ne doute pas que vous le ferez. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.)*

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

M. Raymond Courrière. Monsieur le ministre, la dotation globale de fonctionnement, que vous avez inopinément décidé de modifier, est le plus important concours de l'Etat aux collectivités locales.

L'Etat, lorsqu'il l'a instituée, lui avait confié à la fois un rôle de garantie de ressources pour les collectivités et un rôle de péréquation entre elles.

A titre indicatif, je signalerai toutefois que, bien que mon département, l'Aude, bénéficie de la majoration exceptionnelle allouée aux départements défavorisés, l'attribution de la DGF ne représente que 9 p. 100 de son budget, ce qui relativise, sans la minimiser, son importance pour les budgets départementaux, où la diversité des recettes est beaucoup plus grande que dans les budgets communaux.

Pour les communes, progressivement, la DGF s'est compliquée. Elle vise, aujourd'hui, à la fois à garantir les ressources, à réaliser la péréquation des richesses, à régler des problèmes spécifiques et à inciter à la coopération intercommunale.

Cette complication et la confusion des objectifs de la DGF rendaient inévitables des modifications importantes, d'autant que la volonté affirmée de l'Etat de limiter sa progression ne fait qu'accentuer le phénomène.

La réforme proposée appelle à mon sens un certain nombre de remarques.

En premier lieu, on peut considérer, tout en le rejetant, que l'objectif de stabilité des ressources est approximativement atteint pour cette année 1994, au moins mathématiquement. Mais l'Etat y parvient en unifiant les dotations et en abandonnant partiellement la volonté de péréquation, et surtout en faisant supporter aux collectivités locales sa politique d'austérité, malgré les ponctions qu'il opère dans la bourse des contribuables les moins riches.

Il conviendra donc de rester très vigilant sur ce qui nous sera proposé l'année prochaine pour cette dotation forfaitaire, car la rigueur imposée par le Gouvernement cette année, qui est déjà inacceptable, serait totalement insupportable un an de plus.

En second lieu, on peut penser que la création d'une dotation d'aménagement, qui doit permettre d'exprimer la solidarité en faveur des zones fragiles, tente de réintroduire dans l'ensemble du dispositif la notion de péréquation qui lui faisait terriblement défaut.

Je dirai simplement qu'il me paraît logique de privilégier la véritable intercommunalité reposant sur un projet réel de développement, au détriment de l'intercommunalité fictive que nous avons vue se développer trop souvent pour de strictes raisons financières.

M. René Régnault. Très bien !

M. Raymond Courrière. Sur ce point, j'approuve notamment mon collègue Michel Moreigne, qui a souligné la nécessité de ne pas oublier les syndicats intercommunaux, qui fonctionnent et qui donnent satisfaction.

Sans contester le principe de la solidarité urbaine, qui ne constitue malheureusement qu'un aspect curatif d'un problème qu'on n'a pas su gérer et qu'on ne fait que constater, il me paraît préférable de faire porter l'effort sur la dotation de solidarité rurale, qui, elle, revêt un aspect préventif en essayant de maintenir les populations dans les bourgs-centres et les communes rurales et d'éviter que des populations supplémentaires ne viennent aggraver les problèmes des quartiers urbains déjà en difficulté.

Pour ce qui est des départements, dont le système était tout de même moins bloqué que celui des communes, on peut dire que, si dans les premières années de la décentralisation ils ont réussi à assumer pleinement leurs nouvelles compétences, notamment celles que les lois leur avaient confiées en matière d'aide sociale, cela est dû non seulement à la justesse des transferts financiers opérés en parfait équilibre avec les transferts de compétences, mais également au fait que la DGF assurait à l'époque son rôle de péréquation grâce à une évolution très favorable.

Ainsi, pendant quelque temps, des départements pauvres ont pu surmonter leurs handicaps physiques ou géographiques grâce à une dotation de fonctionnement de l'Etat qui restait encore adaptée et permettait à chaque département pauvre d'assurer ses missions pratiquement dans les mêmes conditions que les départements plus riches.

L'Etat a d'ailleurs développé ce principe de solidarité lors des réformes apportées à la DGF. La loi du 5 janvier 1988 modifie profondément la définition de la notion de « département défavorisé » en intégrant dans les règles d'éligibilité à cette catégorie le potentiel fiscal par habitant et le potentiel fiscal par kilomètre carré.

Malheureusement, sont intervenus ensuite les transferts, de plus en plus importants, de charges financières relevant de domaines où les départements n'avaient pas vocation à intervenir. En matière sociale, le RMI, par l'instauration d'une participation mathématique de 20 p. 100 mise à la charge des départements, ne fait qu'accroître les écarts entre départements riches et pauvres : les dépenses sont en effet proportionnellement plus élevées dans les départements pauvres, souvent plus durement frappés, que dans les départements riches, où le nombre de bénéficiaires est proportionnellement moins important.

M. René Régnault. C'est vrai !

M. Raymond Courrière. Ces nouvelles données ont conduit l'Etat à proposer une nouvelle réforme plus orientée vers la solidarité interdépartementale.

La loi du 13 mai 1991 assure le renforcement de cette solidarité en institutionnalisant le prélèvement de ressources sur les départements les plus riches en direction des départements les plus pauvres, à travers la dotation minimale allant à vingt-cinq départements défavorisés.

L'effort fait ces dernières années peut être considéré comme remarquable, compte tenu de la période difficile au cours de laquelle il est intervenu : difficultés économiques mondiales, crise de l'emploi...

Est-il cependant de nature à inverser le processus et à rétablir l'équilibre entre départements ?

Cela semble difficile, car les handicaps des départements défavorisés deviennent encore plus lourds en période tendue.

Le nombre de pertes d'emploi devient plus important.

Les recettes fiscales indirectes, tels les droits de mutation, subissent de plein fouet les incidences de la crise.

L'effort des départements ruraux en direction de populations souvent très dispersées ne cesse de s'accroître.

Le désengagement de l'Etat oblige les départements ruraux à cofinancer le maintien des services publics tels que écoles, gendarmeries, postes ou perceptions.

Il n'est dès lors plus possible d'envisager qu'un simple mécanisme de péréquation entre départements sera de nature à rétablir l'équilibre. Cela est d'autant plus vrai que les départements les plus favorisés ont eux-mêmes tendance à subir les effets de la crise.

Le rétablissement de l'équilibre passe par un effort accru de l'Etat hors DGF.

Il semble utopique de penser que la réforme de la DGF permettra de donner aux départements les moins bien lotis les moyens de combler leurs handicaps, et même en affectant, sur la seule année 1994, une part de l'augmentation de la DGF aux seuls vingt-cinq départements défavorisés, l'effort paraît insuffisant dans la mesure où l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités se situe à des niveaux très bas : 2 p. 100.

Il semble nécessaire d'envisager un dispositif particulier qui serait de nature à assurer en quelques années un rattrapage et une mise à niveau de ces départements, en harmonie avec une politique d'aménagement du territoire qui permettrait le développement économique de ces collectivités défavorisées à travers leurs investissements.

Cela pourrait se réaliser au sein d'un véritable fonds spécial de péréquation destiné à enclencher ce processus, géré et financé selon des règles se rapprochant du système de péréquation existant dans d'autres pays européens, notamment en Allemagne.

Cet effort de solidarité nationale nécessiterait au préalable une clarification du rôle de l'Etat dans les départements défavorisés, en mettant plus particulièrement l'accent sur le maintien des services publics en milieu rural, et une évaluation détaillée de la charge réelle supportée par chaque département du fait de ses handicaps et du coût de la prise en charge du fonctionnement ou du logement des services locaux de l'Etat.

Ce n'est qu'à cette condition que la solidarité nationale pourra s'exprimer pleinement à l'égard des plus défavorisés et que le fossé entre les différentes collectivités pourra se rétrécir, sans diminuer les facultés d'intervention des départements les plus pauvres et sans remettre ainsi en cause les acquis de la décentralisation, qui font que toutes les collectivités locales sont égales, des plus grandes aux plus petites. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

M. Daniel Hoeffel, *ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.* Je demande la parole.

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

M. Daniel Hoeffel, *ministre délégué.* Mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie les uns et les autres de vos interventions.

Permettez-moi de remercier particulièrement les excellents rapporteurs : M. Paul Girod, vieil habitué des rapports sur la décentralisation et les collectivités locales, et M. André Bohl.

Je remercierai également, pour leurs apports substantiels, MM. les présidents Christian Poncelet, Jean François-Poncet et Jean-Pierre Fourcade, qui, dans les spécialités qui sont les leurs, ont participé, eux aussi, de façon très constructive à ce débat.

Je voudrais, au-delà, vous remercier toutes et tous, sans exception, pour vos propositions, pour votre approbation, pour vos critiques et pour votre perplexité. Un débat, c'est tout cela. Il faut que toutes les opinions s'expriment et nous permettent de progresser sur la voie d'une réforme de la dotation globale de fonctionnement la mieux adaptée possible aux priorités que nous avons définies.

Avant de répondre aux uns et aux autres, je formulerai quelques très brèves remarques liminaires.

En premier lieu, la qualité du débat de cet après-midi montre que la Sénat reste fidèle à sa réputation de grand conseil des collectivités locales de France et que le choix du Gouvernement d'y engager le débat sur la réforme de la DGF était judicieux.

En deuxième lieu, vous vous êtes interrogés les uns et les autres sur l'opportunité de cette réforme. Pour les uns – tout le monde étant d'accord sur le diagnostic et reconnaissant que le régime actuel de la DGF ne répond plus à ses objectifs –, il fallait que la réforme intervienne rapidement ; pour les autres, il aurait fallu attendre afin d'aboutir à la réforme idéale.

A mon sens, il faut admettre, si l'on reconnaît que le système de la DGF est proche de l'asphyxie, la nécessité de le changer, et de le changer vite, quitte à adapter cette réforme au fur et à mesure de son application – j'y reviendrai tout à l'heure.

C'est pour cette solution que le Gouvernement a opté. Est-ce de l'audace ? C'est un risque qu'il fallait prendre et le moment était venu de le prendre.

En troisième lieu – autre question liminaire qui donnait lieu à controverse – avons-nous bien fait de consacrer la dotation d'aménagement à trois cibles privilégiées, ou bien aurait-il fallu répartir cette DGF sur un nombre de communes beaucoup plus grand ?

C'est tout le débat qui tourne autour de la finalité de la DGF. Si nous voulons qu'elle soit plus efficace qu'elle ne l'a été en 1993, cela passe nécessairement par un ciblage précis, un ciblage qui, si possible, s'inscrit dans les priorités de la politique d'aménagement du territoire que nous voulons.

J'en arrive au problème des collectivités locales.

J'ai entendu un certain nombre de critiques, parfois sévères, à propos de l'attitude du Gouvernement à l'égard des collectivités locales, et particulièrement à l'égard des communes.

En aucun cas, je tiens à le préciser, il ne peut être dit, si l'on s'appuie sur des éléments objectifs, que le Gouvernement n'a pas de considération pour les communes,

qu'elles sont des mal-aimées. Le Gouvernement est tout à fait conscient que les trois quarts de l'investissement public reposent sur les collectivités locales.

Mais il faut rappeler que le déficit budgétaire est supérieur à 300 milliards de francs. Le Gouvernement a donc fait le plus grand effort compatible avec ce contexte budgétaire excessivement difficile pour donner aux collectivités locales, en 1994, les moyens de faire face.

Ce contexte budgétaire, s'il est difficile pour l'Etat, l'est pour tous : collectivités, particuliers, entreprises. Il fallait donc que chacun accepte d'assumer une part de ce que d'aucuns ont nommé « austérité » et que je préfère qualifier d'« effort ».

Enfin, dernière remarque liminaire, cet environnement budgétaire pèse évidemment sur ce débat relatif à la réforme de la DGF.

D'ores et déjà, avec l'accord du Gouvernement, l'Assemblée nationale a amélioré un certain nombre de dispositions relatives aux collectivités locales dans le projet de loi de finances. Le Gouvernement sera également ouvert à la discussion au Sénat, et je vous fais confiance pour faire entendre la voix des collectivités locales et apporter de nouvelles améliorations au projet de loi de finances. J'en ai la conviction, le Gouvernement a la volonté d'être réaliste ; le dialogue reste ouvert. Ce sera donc à vous de saisir la chance qui vous sera offerte au moment de la discussion budgétaire.

M. René Régnault. Nous serons au rendez-vous !

M. Daniel Hoeffel, *ministre délégué.* Je voudrais maintenant, très rapidement compte tenu de l'heure, revenir aux différentes interventions.

Le projet qui vous est présenté n'a pas vocation à fixer pour l'éternité le régime d'attribution de la DGF. C'est un point qui vous tient à cœur, aux uns et aux autres. S'il était urgent de pratiquer une réforme de la DGF, il est aussi indispensable que, dès l'année prochaine, nous observions de près ses résultats afin de procéder aux ajustements nécessaires. Il faudra, là aussi, être réaliste.

Un certain nombre d'intervenants, notamment MM. Poncelet et Paul Girod, ont insisté sur le problème général des relations financières de l'Etat avec les collectivités locales. Ils rejoignent là une préoccupation clairement manifestée par le Gouvernement, et ce de deux manières : d'une part, en réunissant une commission chargée d'étudier ces relations et présidée par un conseiller-maître à la Cour des comptes et, d'autre part, en redonnant vie – ce qui fut proposé ici-même, au mois de juin, par M. Paul Girod – à la commission d'évaluation des charges pour que, chiffres à l'appui, soient examinées, avec toute la clarté voulue, les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

MM. Fourcade et Jean-Marie Girault ont évoqué le contexte budgétaire tendu. C'est vrai, il faut l'admettre, la situation des finances publiques appelle des décisions difficiles. Je comprends parfaitement que, les uns et les autres, vous n'ayez pu faire abstraction de ce contexte. Mais, je vous l'ai dit tout à l'heure, la voie du dialogue reste ouverte, sachez vous y engager le moment venu !

M. Vizet nous propose de revenir à une indexation plus avantageuse pour la DGF. Il fallait faire un choix pour 1994. C'est fait ! L'année prochaine, l'indexation ne se fondera que sur l'évolution du coût de la vie ; mais, au vu de la situation économique et budgétaire constatée à la fin 1994, nous examinerons la possibilité de réintégrer en partie l'élément de la croissance à partir de 1995. Telle me paraît être la voix de la raison.

En sa qualité de président de l'Association des maires de France, M. Delevoye a présenté des observations très intéressantes, notamment à propos de ce qu'il appelle les « dotations actives » et les « dotations passives », observations qui méritent un examen attentif, auquel le ministre du budget ne manquera pas de procéder lors de la discussion du projet de loi de finances.

Plusieurs d'entre vous ont indiqué que l'indexation de la DGF sur les prix n'était acceptable que pour une année. Ainsi se sont exprimés MM. Vizet, Fourcade, Régnault et Poncelet ; j'ai pris note de leurs observations. Les collectivités locales, soyez-en sûr, monsieur Régnault, ne sont pas les mal-aimées du Gouvernement. Mais nous devons tenir compte de la situation budgétaire globale dans laquelle nous nous trouvons.

Plusieurs d'entre vous ont dit avoir apprécié la méthode de travail adoptée par le Gouvernement, à savoir une consultation préalable du comité des finances locales ; je les remercie. Je crois que, en l'occurrence, nous avons effectivement choisi la bonne méthode.

Certains ont jugé trop court le délai qui leur était laissé pour examiner le projet de loi. D'abord, le comité des finances locales est composé de représentants de toutes les collectivités territoriales. De plus, cette réforme a été minutieusement préparée et étudiée. Elle est non pas le fruit du hasard, mais la conclusion d'un travail méthodique.

Je voudrais, encore une fois, remercier le comité des finances locales et le groupe de travail issu de ses rangs, et donc ceux d'entre vous, notamment M. le rapporteur de la commission des finances, qui en font partie, du travail très constructif qui a été accompli.

M. Sergent s'est inquiété du manque de simulations réalisées pendant l'élaboration de cette réforme. Je puis lui certifier que les simulations à destination, en particulier du groupe de travail, ont été nombreuses et qu'elles ont été communiquées avec régularité au comité des finances locales.

Qu'il me soit permis maintenant de remercier les orateurs de leurs suggestions. S'agissant de la DGF, elles portent sur trois points principaux : la garantie, le blocage des dotations dans la dotation forfaitaire et l'aménagement du territoire.

MM. Delevoye, François-Poncet et Régnault ont rappelé le poids de la garantie dans la DGF. Ils en tirent des conclusions diverses s'agissant de l'évolution future de la DGF.

MM. Paul Girod et Bohl vous ont indiqué, au terme d'un historique de la mise en œuvre complexe de la DGF, que la garantie avait contribué à bloquer la DGF du fait d'un ralentissement de la croissance ; je ne puis que partager leur analyse.

En sens inverse, MM. Poncelet et Fourcade ont rappelé, après M. Paul Girod, combien la garantie avait évité des pertes douloureuses à certaines collectivités.

Je comprends les remarques de M. Jean-Marie Girault, qui s'interroge sur la volonté qui serait affichée de satisfaire tout le monde. Je lui rappellerai simplement, s'il en est besoin, les contraintes de stabilité à propos d' une ressource qui représente, en moyenne, le tiers des ressources totales des communes. Toute évolution trop brutale entre 1993 et 1994 aurait entraîné, pour les communes concernées, des évolutions qu'elles auraient été difficilement en mesure d'assimiler.

Je souhaite à cette occasion souligner combien la tentation de bouleverser cet équilibre serait dangereuse pour la stabilité de la DGF. J'appelle chacun d'entre vous à

prendre conscience du fait que toute mesure nouvelle qui paraît isolément peu coûteuse peut se révéler insupportable combinée à l'ensemble des autres dispositions.

J'ai fait procéder au calcul du coût de chacune des mesures contenues dans les amendements que vous présenterez lors de la discussion des articles. Gardons-nous d'amputer inconsidérément la marge de manœuvre totale des communes, qui se limite à 1,6 milliard de francs ! Toute amputation de ce montant, à la fois important et modeste, nous priverait de l'impact efficace que nous devons avoir sur les communes rurales.

La garantie est-elle pour autant étendue à toutes les communes par le biais de la dotation forfaitaire, comme le pensent certains d'entre vous ? Je ne le crois pas. La dotation forfaitaire n'est pas une modification pure et simple du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement. En figeant les dotations individuelles, la réforme rompt avec un système plus coûteux et beaucoup moins favorable à la nécessaire péréquation.

M. Machet, que je remercie de ses sentiments, estime qu'il vaut mieux figer les inégalités plutôt que de les accroître. Je partage cet avis et j'estime, comme lui et comme tous ceux d'entre vous qui sont intervenus à ce propos – notamment M. Gouteyron –, qu'aller vers plus de simplification et plus de lisibilité dans la réforme est une nécessité absolue. En la matière, nous avons la volonté d'aboutir et nous y parviendrons.

M. François-Poncet nous a invités, notamment au regard du rôle que devrait jouer la DGF en matière de politique d'aménagement du territoire, à explorer la piste suivie, par exemple, par nos voisins Allemands, en régionalisant la répartition de la DGF. L'objectif est louable, mais les structures institutionnelles de nos deux pays ne sont pas, en l'état actuel de la situation, assez proches pour que nous puissions agir de même et par cette voie, parvenir à une solution plus efficace que celle que nous vous proposons.

Cela n'interdit pas, bien sûr – et c'est d'ailleurs ce que le Gouvernement vous propose – de donner une impulsion nouvelle à la politique d'aménagement du territoire.

Sur le plan financier, nous nous y employons, à travers la modulation des contrats de plan et la réforme de la DGF. Il s'agit là des premières étapes sur une voie qui en comporte bien d'autres, que nous avons bien l'intention, lorsque le grand débat sur l'aménagement du territoire, sera terminé, de franchir une à une.

M. Paul Girod a rappelé combien il était difficile de parvenir de manière exhaustive, par des critères nationaux, à certaines définitions comme celle des bourgs-centres et plusieurs d'entre vous se sont demandés si celle que nous vous proposons est la bonne, à savoir les chefs-lieux de cantons – mais cette notion correspond-elle toujours aux réalités socio-économiques d'aujourd'hui ? – et les communes comprenant plus de 15 p. 100 de la population cantonale.

En l'absence d'une meilleure définition, c'est, pour le moment, la seule réponse que nous pouvons donner. Nous restons ouverts à des propositions tendant à donner à ces bourgs-centres des contours plus précis, plus réalistes, plus concrets.

M. Bohl et M. Bourdin – je reconnais que ce dernier, à bien des égards, a été un précurseur dans le domaine que nous abordons – ont trouvé très positifs le projet de déconcentration de la DDF et la création de la dotation de solidarité rurale. Cet exemple montre que nous pouvons, à travers une certaine déconcentration, parvenir à trouver, sur le terrain, des formules plus ajustées et plus adaptées aux besoins très précis qui se manifestent à l'échelon local.

S'agissant du partage entre communes rurales et communes urbaines, notre choix consiste effectivement à partager, comme l'a rappelé M. Paul Girod, les effets de la solidarité à égalité entre le monde rural et le monde urbain.

M. Delga et M. Machet se sont félicités de la création de la dotation de solidarité rurale. C'est un premier pas sur une voie sur laquelle que nous devons poursuivre.

Des interrogations sont apparues dans le propos de plusieurs intervenants quant à la DGF des groupements. MM. Machet, Huchon et Jean-Marie Girault, notamment, ont évoqué cette question.

A cet égard, personne ici, je crois, ne conteste la nécessité de faire franchir des étapes supplémentaires à l'intercommunalité, qui, à la base, est un élément essentiel de la concrétisation d'une politique d'aménagement du territoire qui doit être, au sommet, impulsée par l'Etat – et je m'adresse ici à M. Jean-Marie Girault. L'Etat doit veiller à la cohésion nationale, mais des projets concrets doivent aussi exister à l'échelle des communes, à travers la coopération intercommunale. Nous ne condamnons donc pas les SIVOM, madame Durrieu.

S'agissant de l'utilisation de la DGF, nous devons faire un choix. Dans un souci d'efficacité, nous devrons consacrer la DGF destinée aux groupements à la seule coopération intercommunale fondée sur des projets et reposant sur une fiscalité intégrée. Cela ne condamne pas pour autant les SIVOM, je le répète, qui doivent avoir leur place dans les schémas départementaux de coopération intercommunale. Mais, dans le contexte actuel, des choix doivent être opérés.

M. Gouteyron, M. Sergent et Mme Durrieu se sont interrogés sur le traitement réservé aux communes touristiques.

Je ne méconnais pas cette question. En effet, je suis originaire d'une région où le tourisme en milieu rural est un élément de diversification des activités, un élément susceptible de donner une impulsion nouvelle à certaines zones rurales.

Je puis vous assurer, mesdames, messieurs les sénateurs, que je partage vos analyses quant à l'importance du développement touristique dans l'aménagement des espaces ruraux. Je tiens à indiquer que la modification apportée par le projet de loi aux conditions d'attribution de la DDF est, à cet égard, plus favorable que ne le serait l'intégration de la dotation touristique dans la dotation d'aménagement.

A la question précise posée par Mme Durrieu, relative au devenir de la dotation touristique perçue par des groupements tels que les SIVOM ou les SIVU, je répondrai que cette dotation ne disparaîtra pas, elle sera versée aux communes membres du groupement et nous veillerons à ce qu'il n'y ait pas de régression. Je reste ouvert à l'examen de cette situation, qui n'est pas unique en France. Nous explorerons les voies et moyens pour y faire face. Ce que vous craignez, en effet, c'est qu'un projet touristique, dans le cadre d'un SIVU, ne se trouve démantelé par une dispersion de la dotation touristique et qu'il ne puisse préserver sa cohésion. C'est dans ce sens que, avec vous, nous examinerons ce problème.

M. Paul Girod, *rapporteur.* Très bien !

M. René Régnault. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le ministre ?

M. Daniel Hoeffel, *ministre délégué.* Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Régnault, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. René Régnault. Je souhaite contribuer à faire progresser la réflexion sur ce point précis.

Le cas cité par notre collègue Mme Durrieu est le suivant : le syndicat des communes regroupées peut être éligible à la dotation touristique, mais chacune des communes qui le compose, prise isolément, ne l'est pas.

Par conséquent, si l'on procédait, comme vous le suggérez, monsieur le ministre, à l'attribution de la dotation touristique à l'échelon communal, le syndicat de communes risquerait d'être lésé. Tel est le vrai problème auquel nous sommes confrontés.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le ministre.

M. Daniel Hoeffel, *ministre délégué.* Monsieur Régnault, je vous demande de vous rappeler cette phrase : nous verrons comment la cohésion de l'action pourra être préservée à travers le maintien à l'échelon communal de la dotation touristique.

M. Lagourgue s'est inquiété du sort réservé aux collectivités des départements d'outre-mer dans cette réforme de la DGF. Je voudrais l'assurer, connaissant sa conviction pour tout ce qui touche aux moyens d'existence et de fonctionnement des collectivités d'outre-mer, que nous portons une attention toute particulière à la situation de ces quatre départements.

Pour ce qui est de la dotation forfaitaire, les communes des départements d'outre-mer seront traitées selon le régime de droit commun métropolitain, la forfaitisation consolidant les avantages relatifs dont elles bénéficient au titre du calcul de la quote-part des différentes composantes de l'actuelle DGF.

J'ai cependant noté – et nous avons eu l'occasion de nous en entretenir récemment – que le problème porte sur la base d'évaluation de la DGF de 1994, que vous souhaitez ne pas voir figée à 3,14 p. 100 de la dotation de 1993. Nous avons pris l'engagement d'étudier sérieusement ce problème.

MM. Moreigne et Courrière se sont interrogés sur les inégalités de la dotation globale de fonctionnement des départements défavorisés.

Une majoration de près de 80 millions de francs sera ajoutée, en 1994, à la dotation destinée à vingt et un départements métropolitains et aux quatre départements d'outre-mer. Un quart de la majoration de la DGF des départements sera ainsi consacré, en 1994, à une accentuation de l'effort de solidarité en faveur de ces départements défavorisés. M. Gouteyron a bien voulu apporter son appui à cette démarche. Je le remercie d'avoir bien voulu considérer que l'effort mené dans cette direction était, eu égard à la conjoncture budgétaire actuelle, un effort méritoire.

M. André Diligent a plaidé la cause des communes qui connaissent des situations sociales particulièrement difficiles. Il a souhaité que l'écart entre communes pauvres et communes moins pauvres puisse, progressivement mais avec persévérance, être réduit. Il a demandé, à cet égard, l'intégration de critères objectifs dans la répartition de la DSU.

Nous avons procédé à plusieurs simulations pour répondre à ce souci. La difficulté est de parvenir à être juste et efficace sans, pour autant, multiplier à l'excès le nombre des critères. L'intégration de l'APL, par exemple, permettra une meilleure prise en compte des charges ; j'aurai l'occasion de revenir sur ce point au cours de la discussion des articles.

Soyez assuré, monsieur Diligent, que la situation que connaissent tout particulièrement le Nord-Pas-de-Calais et les villes de cette région sera prise en considération prioritairement lorsqu'il s'agira de procéder à une plus juste répartition de la DGF. Nous y reviendrons lors de la discussion des articles.

Arrivé au terme de mon propos, j'ai bien conscience de ne pas avoir répondu sur tous les points qui ont été soulevés par les différents intervenants, dont j'ai beaucoup apprécié la franchise. Il reste que ce débat nous donne la possibilité de réunir un certain nombre d'éléments nous permettant d'ajuster cette réforme.

« Mission impossible, mission difficile », disait l'un d'entre vous tout à l'heure. Non, ce n'est pas une mission impossible, parce que c'est une mission nécessaire. Nous avons, en tout cas, la volonté de contribuer, à travers cette réforme de la DGF, à l'établissement de plus de justice, de plus d'égalité et à un meilleur aménagement. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

8

DÉPÔT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT

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

A quelques semaines d'une importante échéance pour l'économie mondiale, M. Christian Poncelet demande à M. le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur s'il lui serait possible de faire un point précis sur l'état des négociations internationales en cours. Plus particulièrement, il voudrait savoir si l'accord officieux établi entre les « Quatre » à Tokyo est correctement appliqué par toutes les parties en présence. En effet, d'importants blocages semblent persister, notamment pour l'accès au marché américain.

Or l'annonce faite par le commissaire européen chargé de mener les négociations d'une baisse générale de tous les tarifs communautaires de 33 p. 100 en moyenne suscite bien des inquiétudes et pourrait même se révéler gravement préjudiciable si l'ensemble des pays partenaires n'empruntaient pas la même voie.

A cet égard, M. Christian Poncelet constate que la situation de l'industrie textile, déjà terriblement éprouvée, serait encore lourdement pénalisée par l'adoption d'une telle mesure.

Aussi, M. Christian Poncelet interroge M. le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur sur la position que le Gouvernement français entend défendre dans la suite de ces négociations et sur la compatibilité des récentes offres communautaires avec la position française.

Il souhaiterait avoir l'assurance que toute la fermeté nécessaire sera appliquée pour la défense de l'industrie française et plus particulièrement de l'industrie du textile. (N° 38.)

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

9

DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre un projet de loi rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux.

Le projet de loi imprimé sous le n° 69, distribué et renvoyé 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.

10

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. Charles Ginésy une proposition de loi relative à la démission d'office d'un conseiller général.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 66, distribuée et 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.

J'ai reçu de M. Roland du Luart une proposition de loi tendant à intégrer dans le fonds de solidarité vieillesse les majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants dans le régime de l'assurance vieillesse agricole.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 67, distribuée et renvoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu de M. Michel Charasse et des membres du groupe socialiste et apparenté une proposition de loi tendant à modifier l'article 164 du code civil.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 68, distribuée et 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.

11

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION

M. le président. J'ai reçu de M. Jacques Genton une proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 *bis* du règlement, sur les propositions de règlements (CEE) du Conseil relatifs à certaines modalités d'application des accords intérimaires sur le commerce et des mesures d'accompagnement entre la Communauté économique européenne et la Communauté européenne du charbon et de l'acier, d'une part, et la Roumanie et la Bulgarie, d'autre part (n° E-82).

La proposition de résolution sera imprimée sous le numéro 60, distribuée et renvoyée à la commission des affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu de M. Jacques Genton une proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 *bis* du règlement, sur la proposition de décision du Conseil autorisant la tacite reconduction ou le maintien en vigueur des dispositions dont les matières relèvent de la politique commerciale commune, contenues dans les traités d'amitié, de commerce et de navigation et dans les accords commerciaux conclus par les Etats membres avec les pays tiers (n° E-106).

La proposition de résolution sera imprimée sous le numéro 61, distribuée et renvoyée à la commission des affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu de M. Jacques Genton une proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 *bis* du règlement, sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil fixant des mesures en vue d'interdire la mise en libre pratique, l'exportation et le transit des marchandises de contrefaçon et des marchandises pirates (n° E-107).

La proposition de résolution sera imprimée sous le numéro 62, distribuée et renvoyée à la commission des affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu de M. Jacques Genton une proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 *bis* du règlement, sur la proposition de directive du Conseil visant au renforcement de la surveillance prudentielle des établissements de crédits, des compagnies d'assurances et des entreprises d'investissement (n° E-109).

La proposition de résolution sera imprimée sous le numéro 63, distribuée et renvoyée à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu de M. Jacques Genton une proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 *bis* du règlement, sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1994 – Volume 2 – Section I : Parlement (n° E-115).

La proposition de résolution sera imprimée sous le numéro 64, distribuée et renvoyée à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu de M. Jacques Genton une proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 *bis* du règlement, sur le projet de budget général des Communautés européennes pour 1994 (n° E-124).

La proposition de résolution sera imprimée sous le numéro 65, distribuée et renvoyée à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

12

DÉPÔT DE PROPOSITIONS D'ACTE COMMUNAUTAIRE

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Proposition de décision du Conseil autorisant le Royaume-Uni à appliquer une mesure particulière conformément à l'article 22, paragraphe 12, point *a,* de la

sixième directive n° 77-388/CEE du Conseil du 17 mai 1977, concernant l'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, modifiée en dernier lieu par la directive n° 92-111/CEE du Conseil du 14 décembre 1992.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-130 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Proposition de décision du Conseil autorisant la République portugaise à appliquer une mesure dérogatoire aux articles 2, premier point, et 17 de la sixième directive n° 77-388/CEE en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-131 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Mécanismes financiers pour la restructuration sidérurgique. Communication de la Commission au Conseil et au Comité CECA au titre de l'article 53 *a* du traité CECA.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-132 et distribuée.

13

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Guy Allouche un rapport, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur le projet de loi relatif à la colombophilie (n° 387, 1991-1992).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 56 et distribué.

J'ai reçu de MM. Louis Souvet et Jean Madelin un rapport, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi quinquennale, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (n° 5, 1993-1994).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 57 et distribué.

J'ai reçu de M. Etienne Dailly un rapport, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur la proposition de résolution de MM. Marcel Lucotte, Maurice Blin, Josselin de Rohan et Ernest Cartigny tendant à modifier l'article 49, alinéa 6, du règlement du Sénat (n° 41, 1993-1994).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 59 et distribué.

14

DÉPÔT D'UN AVIS

M. le président. J'ai reçu de M. Jacques Legendre un avis, présenté au nom de la commission des affaires culturelles, sur le projet de loi quinquennale, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (n° 5, 1993-1994).

L'avis sera imprimé sous le numéro 58 et distribué.

15

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 28 octobre 1993, à neuf heures trente, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi (n° 38, 1993-1994) portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

Rapport n° 50 (1993-1994) de M. Paul Girod, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Avis n° 45 (1993-1994) de M. André Bohl, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

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.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans un débat

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'alinéa 3 de l'article 29 *bis* du règlement, les inscriptions de parole dans la discussion générale du projet de loi quinquennale, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (n° 5, 1993-1994) devront être faites au service de la séance avant le mardi 2 novembre 1993, à douze heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements à un projet de loi

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements au projet de loi quinquennale, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (n° 5, 1993-1994) est fixé au mardi 2 novembre 1993, à douze heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 28 octobre 1993, à zéro heure trente.)

Le Directeur
du service du compte rendu intégral,
DOMINIQUE PLANCHON

ERRATA

Au compte rendu intégral de la séance du 14 octobre 1993

CODE DE COMMERCE

Page 2928, 2e colonne, dans le texte proposé au 8° de l'article L. 122-1,

Au lieu de : « 8° D'une condamnation définitive à trois mois d'emprisonnement au moins sans sursis pour exercice illégal d'une profession commerciale ou industrielle ; »,

Lire : « 8° D'une condamnation définitive à trois mois d'emprisonnement au moins sans sursis pour :

« – exercice illégal d'une profession commerciale ou industrielle ;

« – infractions en matière de registre du commerce (articles L. 124-5 et L. 124-6) ; ».

Page 3115, 1re colonne, dans le texte proposé pour l'article 5, 4e alinéa, 1re ligne,

Au lieu de : « *Art. L. 412-1.* – Les articles L. 821-1 à L. 821-15... »,

Lire : « *Art. L. 412-1.* – Les articles L. 812-1 à L. 812-15... ».

Page 3115, 1re colonne, dans le texte proposé pour l'article 5, 5e alinéa, 1re ligne,

Au lieu de : « Les articles L. 812-1... »,

Lire : « Les articles L. 821-1... »,

SÉCURITÉ ET PROTECTION DE LA SANTÉ DES TRAVAILLEURS DU BÂTIMENT

Page 3126, 2e colonne, dans le texte proposé pour le II de l'article 1er, 5e ligne,

Au lieu de : « ... L. 236-16... »,

Lire : « ... L. 235-16... ».

Page 3140, 1re colonne, dans le texte proposé par l'article 6, 2e alinéa, 12e à 14e lignes, supprimer les mots : « et de santé sur le chantier ou la détermination de délais de préparation ».

ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

Lors de sa séance du mercredi 27 octobre 1993, le Sénat a désigné M. Guy Robert pour siéger en qualité de membre titulaire au sein du conseil d'administration de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENCE DU SÉNAT

(Application des articles 76 à 78 du règlement)

Equilibre financier de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales

67. – 27 octobre 1993. – **M. Paul Caron** attire l'attention de **Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville,** sur les préoccupations exprimées par les reponsables de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et, au-delà, par l'ensemble des élus territoriaux à l'égard des conséquences particulièrement préoccupantes des prélèvements opérés au titre de la surcompensation entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse qui devraient atteindre 17 milliards de francs en 1994. Ces prélèvements devraient entraîner une augmentation très importante des cotisations à la charge des employeurs, notamment des collectivités territoriales et des hôpitaux, qui pourrait se traduire par une augmentation de la fiscalité de ces mêmes collectivités. Il lui demande de bien vouloir préciser les dispositions que le Gouvernement envisage de mettre en œuvre visant à revoir les modalités d'application de cette surcompensation qui fait suite en réalité à une réduction des subventions de l'Etat à certains régimes sociaux.