

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15



Standard (16-1) 40-58-75-00
Renseignements (16-1) 40-58-78-78
Télécopie (16-1) 45-79-17-84

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du jeudi 8 février 1996

(54^e jour de séance de la session)

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN DELANEAU

1. Procès-verbal (p. 528).
2. Convocation du Parlement en Congrès (p. 528).
3. Solidarité financière entre collectivités locales. - Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 528).

Discussion générale : MM. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation ; Michel Mercier, rapporteur de la commission des finances ; Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois ; Joël Bourdin, André Diligent, Paul Loridant, Alain Richard, Georges Othily, Gérard Larcher, Christian Bonnet.

Clôture de la discussion générale.

MM. le ministre, Jean-Pierre Fourcade.

Articles additionnels avant l'article 1^{er} (p. 545)

Amendements n^{os} 37 et 38 de M. Richard. - MM. Richard, le rapporteur, le ministre. - Irrecevabilité des deux amendements.

Amendement n^o 41 de M. Loridant. - MM. Loridant, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n^o 42 de M. Loridant. - MM. Loridant, le rapporteur, le ministre. - Irrecevabilité.

Amendement n^o 43 de M. Loridant. - Mme Beaudeau, MM. le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n^o 44 de M. Loridant. - Mme Beaudeau, MM. le rapporteur, le ministre, Richard. - Rejet.

Amendement n^o 45 de M. Loridant. - MM. Loridant, le rapporteur, le ministre, Fourcade. - Rejet.

Suspension et reprise de la séance (p. 551)

4. Candidature à la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques (p. 551).
5. Solidarité financière entre collectivités locales. - Suite de la discussion et adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 551).

Article 1^{er} (p. 551)

M. Jean-Paul Amoudry.

Amendement n^o 1 de la commission. - MM. Michel Mercier, rapporteur de la commission des finances ; Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. - Adoption de l'amendement rédigeant l'article.

Article additionnel avant l'article 2 (p. 553)

Amendement n^o 46 de M. Loridant. - MM. Loridant, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Article 2 (p. 554)

Amendement n^o 26 de M. Vasselle ; amendements identiques n^{os} 24 de la commission et 35 rectifié de M. Vasselle. - MM. Vasselle, le rapporteur, le ministre, Paul

Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois ; Girault, Fourcade, Bourdin, Richard, Loridant. - Retrait de l'amendement n^o 26 ; adoption des amendements n^{os} 24 et 35 rectifié.

Adoption de l'article modifié.

Article 3 (p. 559)

Amendement n^o 27 de M. Vasselle. - MM. Vasselle, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n^o 28 de M. Vasselle. - MM. Vasselle, le rapporteur, le ministre. - Retrait.

Amendements n^{os} 2 de la commission et 18 de M. Girod, rapporteur pour avis. - MM. le rapporteur, le rapporteur pour avis, le ministre, Fourcade, Neuwirth, Richard. - Rectification de l'amendement n^o 18 ; adoption de l'amendement n^o 2.

Amendement n^o 47 de M. Loridant. - Mme Beaudeau, MM. le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n^o 3 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Amendements n^{os} 36 de M. Jean-Jacques Robert et 52 de M. Loridant. - MM. Jean-Jacques Robert, Loridant, le rapporteur, le ministre. - Rejet des deux amendements.

Amendements identiques n^{os} 29 de M. Vasselle et 48 de M. Loridant. - M. Vasselle, Mme Beaudeau, MM. le rapporteur, le ministre, Richard. - Retrait de l'amendement n^o 29 ; rejet de l'amendement n^o 48.

Amendements n^{os} 4 de la commission et 49 de M. Loridant. - MM. le rapporteur, Loridant, le rapporteur pour avis, le ministre. - Adoption de l'amendement n^o 4, l'amendement n^o 49 devenant sans objet.

Amendement n^o 50 de M. Loridant. - MM. Loridant, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n^o 51 de M. Loridant. - MM. Loridant, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n^o 18 rectifié de M. Girod, rapporteur pour avis. - MM. le rapporteur pour avis, le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Amendements n^{os} 30 et 31 de M. Vasselle. - MM. Vasselle, le rapporteur, le ministre, Richard. - Retrait des deux amendements.

Amendement n^o 5 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Amendements n^{os} 6 de la commission et 53 de M. Loridant. - M. le rapporteur, Mme Beaudeau, M. le ministre. - Adoption de l'amendement n^o 6, l'amendement n^o 53 devenant sans objet.

Amendement n^o 54 de M. Loridant. - MM. Loridant, le rapporteur, le ministre, Richard, Mme Beaudeau. - Rejet.

Amendement n^o 59 de M. Jean-Jacques Robert. - MM. Jean-Jacques Robert, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Adoption de l'article modifié.

Article 4 (p. 571)

Amendements n^{os} 7 de la commission et 19 de M. Girod, rapporteur pour avis. - MM. le rapporteur, le rapporteur pour avis, le ministre. - Retrait de l'amendement n^o 7 ; adoption de l'amendement n^o 19 rédigeant l'article.

Article additionnel avant l'article 5 (p. 572)

Amendement n° 55 de M. Loridant. - Mme Beaudeau, MM. le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Article 5 (p. 573)

Amendement n° 56 de M. Loridant. - MM. Loridant, le rapporteur, le ministre, Richard. - Rejet.

Amendement n° 8 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Amendement n° 57 de M. Loridant. - MM. Loridant, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Adoption de l'article modifié.

Article 6 (p. 575)

Amendements n° 39 rectifié de M. Richard et 9 de la commission. - MM. Richard, le rapporteur, le ministre. - Retrait de l'amendement n° 39 rectifié; adoption de l'amendement n° 9.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels après l'article 6 (p. 577)

Amendements n° 16 et 17 de M. Othily. - MM. Othily, le rapporteur, le ministre. - Retrait des deux amendements.

M. le ministre.

Article 7 (p. 578)

Amendement n° 25 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption de l'amendement rédigeant l'article.

Articles additionnels après l'article 7 (p. 578)

Amendements n° 10 de la commission, 20 de M. Girod, rapporteur pour avis, et 60 du Gouvernement. - MM. le rapporteur, le rapporteur pour avis, le ministre. - Retrait des amendements n° 10 et 20; adoption de l'amendement n° 60 insérant un article additionnel.

Amendement n° 21 de M. Girod, rapporteur pour avis. - MM. le rapporteur pour avis, le rapporteur, le ministre. - Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Article 8 (p. 580)

Amendements n° 22 rectifié de M. Girod, rapporteur pour avis, et 58 de M. Loridant. - MM. le rapporteur pour avis, Loridant, le rapporteur, le ministre. - Retrait de l'amendement n° 58; adoption de l'amendement n° 22 rectifié.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels après l'article 8 (p. 582)

Amendements identiques n° 11 de la commission et 15 rectifié de M. Girod. - MM. le rapporteur, Girod,

le ministre, Régnauld, Loridant, Vasselle, Gaillard. - Adoption des deux amendements insérant un article additionnel.

Amendement n° 40 de M. Moreigne. - MM. Régnauld, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Article 9 (p. 585)

Amendement n° 12 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption de l'amendement rédigeant l'article.

Article additionnel après l'article 9 (p. 585)

Amendement n° 13 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Article 10 (p. 586)

Amendement n° 23 de M. Girod, rapporteur pour avis. - MM. le rapporteur pour avis, le rapporteur, le ministre. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Intitulé du projet de loi (p. 586)

Amendement n° 14 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption de l'amendement rédigeant l'intitulé.

Vote sur l'ensemble (p. 586)

MM. Paul Loridant, René Régnauld, Alain Pluchet, James Bordas, le ministre.

Adoption du projet de loi.

M. le président.

6. **Nomination d'un membre de la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques** (p. 588).
7. **Communication de l'adoption définitive d'une proposition d'acte communautaire** (p. 588).
8. **Dépôt de questions orales avec débat** (p. 588).
9. **Transmission de projets de loi** (p. 589).
10. **Dépôt d'une proposition de loi** (p. 589).
11. **Dépôt de propositions d'acte communautaire** (p. 589).
12. **Dépôt d'un rapport** (p. 590).
13. **Ordre du jour** (p. 590).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. JEAN DELANEAU vice-président

M. le président. La séance est ouverte.
(La séance est ouverte à dix heures.)

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

CONVOCATION DU PARLEMENT EN CONGRÈS

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Président de la République la lettre suivante :

« Paris, le 7 février 1996.

« Monsieur le président,

« Le projet de loi constitutionnelle instituant les lois de financement de la sécurité sociale, voté par l'Assemblée nationale le 25 janvier 1996, a été adopté le 7 février 1996 par le Sénat, en termes identiques.

« J'ai décidé de soumettre ce projet au Congrès en vue de son approbation définitive dans les conditions prévues par l'article 89 de la Constitution.

« Je vous adresse, ci-joint, avant sa publication au *Journal officiel*, le décret de convocation du Congrès auquel est annexé le texte du projet de loi constitutionnelle que cette assemblée aura à examiner dans la journée du 19 février 1996.

« Veuillez croire, monsieur le président, à ma très haute considération.

« Signé : JACQUES CHIRAC. »

Acte est donné de cette communication.

Je vais vous donner lecture du décret de convocation du Congrès annexé à cette lettre :

« Le Président de la République,
« Sur le rapport du Premier ministre,
« Vu l'article 89 de la Constitution,

« Décrète :

« Art. 1^{er}. – Le projet de loi constitutionnelle instituant les lois de financement de la sécurité sociale, voté en termes identiques par l'Assemblée nationale le 25 janvier 1996 et par le Sénat le 7 février 1996, et dont le texte est annexé au présent décret, est soumis au Parlement convoqué en Congrès le 19 février 1996.

« Art. 2. – L'ordre du jour du Congrès est fixé ainsi qu'il suit :

« Vote sur le projet de loi constitutionnelle instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

« Art. 3. – Le présent décret sera publié au *Journal officiel* de la République française.

« Fait à Paris, le 7 février 1996.

« Signé : JACQUES CHIRAC.

« Par le Président de la République :

« Le Premier ministre,

« Signé : ALAIN JUPPÉ. »

3

SOLIDARITÉ FINANCIÈRE ENTRE COLLECTIVITÉS LOCALES

Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi (n° 171, 1995-1996) relatif aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales. [Rapport n° 190 (1995-1996) et avis n° 200 (1995-1996).]

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, lorsque, le 2 décembre dernier, j'ai présenté le budget des collectivités locales devant votre assemblée, je vous ai fait part de ma volonté de progresser avec pragmatisme, et néanmoins avec détermination, sur les dossiers essentiels pour le développement de nos collectivités locales.

Le texte qu'au nom du Gouvernement j'ai l'honneur de soumettre à votre Haute Assemblée aujourd'hui correspond à cette démarche puisqu'il est le résultat d'une concertation approfondie avec les élus locaux. Il constitue l'un des volets du plan de relance pour la ville, qui, vous le savez, est l'une des priorités du Président de la République et qui a été présenté à l'ensemble des partenaires politiques, économiques et sociaux par le Premier ministre le 18 janvier dernier, à Marseille.

Je souhaite vous dire combien j'ai apprécié la qualité des discussions approfondies auxquelles a donné lieu la préparation de ce texte devant votre commission des finances et votre commission des lois, dont je tiens à saluer les rapporteurs.

Comme vous le savez, c'est au terme du processus d'évaluation de la réforme de la dotation globale de fonctionnement intervenue en 1993, qui a fait l'objet d'un rapport déposé au Parlement au printemps, que le Gouvernement, se fondant sur les travaux conduits également par le comité des finances locales, a considéré qu'il était nécessaire de procéder à une réforme de la dotation de solidarité urbaine, à la fois pour renforcer la solidarité en

faveur des communes les plus défavorisées et pour corriger un certain nombre d'imperfections dans la répartition, portant notamment sur la définition des logements sociaux.

Avant de décrire les différentes dispositions du projet de loi, je veux souligner qu'il m'apparaît nécessaire de mettre en œuvre la réforme dès cette année. En effet, la progression attendue de la DGF, soit 3,65 p. 100, permet une progression très significative de la DSU sans nuire au financement des groupements non plus qu'à la péréquation au profit des communes rurales.

La réforme qui vous est proposée comporte trois volets : une amélioration de la répartition des grandes masses de la DGF, la réforme de la DSU elle-même et, enfin, la consolidation du Fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France.

Premier volet, donc : l'amélioration de la répartition des grandes masses de la DGF des communes.

Il s'agit, en premier lieu, d'assouplir l'indexation de la dotation forfaitaire en donnant la possibilité au comité des finances locales de porter son taux de progression à 55 p. 100 du taux de croissance de la DGF, contre 50 p. 100 aujourd'hui.

Après deux années de faible progression de la dotation forfaitaire et grâce au retour à l'application de l'indexation de la DGF sur la moitié du PIB, il apparaît possible et légitime d'ouvrir cette faculté à compter de 1996.

Néanmoins, afin de protéger les mécanismes de solidarité, cette possibilité ne serait offerte que les années où la composante « PIB » de l'indexation de la DGF représente au moins le tiers de cet indice, c'est-à-dire, en fait, lorsque la croissance du PIB est au moins aussi forte que celle des prix.

En second lieu, le texte qui vous est soumis prévoit de fixer exceptionnellement dans la loi, pour 1996, le montant de la DSU à hauteur de 60 p. 100 des ressources de la dotation d'aménagement après financement de la DGF des groupements à fiscalité propre.

A partir de 1997, la progression de la DSU et de la DSR, la dotation de solidarité rurale, varierait entre 45 p. 100 et 55 p. 100 de l'augmentation des ressources consacrées à ces dotations, l'arbitrage étant réalisé, comme aujourd'hui, par le comité des finances locales.

La combinaison de ces deux dispositions aboutirait, compte tenu des dernières estimations, qui n'ont pu être réalisées que ces tout derniers jours en raison des délais incompressibles de collecte des informations du montant des ressources nécessaires pour financer l'intercommunalité, aux évolutions suivantes : une progression de la dotation forfaitaire de 2,25 p. 100, supérieure à l'évolution prévue des prix ; une forte progression de la DSU de 56,4 p. 100, ce qui correspond très clairement à l'objectif du Gouvernement ; une progression très significative de la DSR, supérieure à 12 p. 100.

Deuxième volet : la réforme proprement dite de la DSU, qui vise à une plus grande équité et à une plus grande stabilité à travers quatre dispositions nouvelles.

La première disposition, c'est l'application de l'indice synthétique de ressources et de charges aux communes de moins de 10 000 habitants.

En effet, certaines de ces communes restaient anormalement inéligibles en raison des effets de seuil qui n'avaient pas été modifiés en 1993, alors que l'indice synthétique permet une meilleure comparaison des charges et des ressources. Il sera donc appliqué avec les mêmes définitions et les mêmes pondérations que celles qui sont retenues pour les communes de plus de 10 000 habitants,

afin de sélectionner une centaine de communes, soit 10 p. 100 des communes de 5 000 à 10 000 habitants. Ces dispositions entraîneront une légère augmentation du nombre des communes éligibles à ce titre.

La deuxième disposition réside dans une définition moins contestable des charges.

Vous le savez, les imperfections de la définition des logements sociaux utilisée depuis 1985 sont devenues préoccupantes en raison de l'insatisfaction que provoque leur application et des contentieux qui se sont multipliés et qui représentent un véritable risque financier pouvant compromettre l'équilibre et, en toute hypothèse, l'équité de la répartition de la dotation.

En 1994, un rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées a proposé un abandon pur et simple de ce critère au profit exclusif de celui des bénéficiaires des aides personnelles au logement.

Sans aller jusqu'au bout des propositions de ce rapport, le projet de loi retient une définition plus restrictive, mais beaucoup plus fiable, des logements sociaux : ne seraient plus pris en compte que les logements locatifs appartenant aux organismes d'HLM, aux sociétés d'économie mixte et aux filiales à caractère social de la Caisse des dépôts et consignations. Cette définition couvre 85 p. 100 du périmètre pris en compte dans la définition actuelle.

S'agissant de la répartition d'une dotation qui se fonde sur la comparaison de situations, l'objectif du Gouvernement, je me permets d'y insister, est non pas de procéder à un recensement exhaustif et statistique du logement social en France, mais uniquement d'utiliser un indicateur global de charges permettant de mesurer les difficultés relatives des communes concernées.

Ainsi, par exemple, ce que l'on a coutume d'appeler le « logement social de fait », que le droit ne sait pas définir et qu'on ne peut pas objectivement recenser, peut être pris en compte à travers les aides personnelles au logement, dont le projet de loi renforce la pondération. Celle-ci est en effet portée de 20 p. 100 à 30 p. 100, au léger détriment du logement social, qui passe, lui, de 20 p. 100 à 15 p. 100, et du potentiel fiscal, légèrement en baisse de 50 p. 100 à 45 p. 100, la pondération du critère du revenu demeurant fixée à 10 p. 100.

Le projet de loi contient, en outre, une disposition de validation des recensements des logements foyers et des résidences universitaires exclus de la définition avant 1995. Il s'agit de protéger les répartitions de DGF effectuées dans le passé du poids des rectifications qui pourraient survenir. Il paraît cohérent avec la nouvelle définition du logement et plus prudent, s'agissant des répartitions futures, et sauf à accepter des perturbations importantes, de répartir la dotation sur des bases assainies.

Je souhaite insister sur la nécessité de ces mesures de simplification, qui sont indispensables pour assurer la qualité, la fiabilité et l'équité de la répartition de la DSU.

Je suis néanmoins conscient d'une situation particulière, pour laquelle il faut trouver une solution, et qui concerne les logements du parc minier. En effet, ces logements, très concentrés sur un nombre restreint de communes minières, ont une vocation sociale indiscutable. Pour cette raison, je le dis dès maintenant, je me rangerai à la solution qui a été élaborée par votre commission des finances.

Troisième disposition : une meilleure prise en compte de l'occupation des logements sociaux.

Afin de mieux prendre en compte le nombre de personnes occupant effectivement les logements sociaux, le projet de loi prévoit que, pour le critère des aides au logement, le nombre des occupants soit substitué à celui du nombre des bénéficiaires de l'allocation. Cette disposition a pour objet de mieux appréhender l'une des caractéristiques importantes des quartiers les plus difficiles. Elle contribue à mieux cerner les conditions d'occupation du parc, y compris celles du parc social de fait que j'évoquais à l'instant.

Quatrième disposition : la répartition tend à plus d'équité et de stabilité à travers deux mesures.

D'une part, une garantie non renouvelable serait instituée au profit des communes sortantes du dispositif chaque année, à hauteur de 50 p. 100 de la dotation de l'année précédente.

D'autre part, les trois coefficients actuellement affectés à chacun des trois quartiles des communes éligibles seront remplacés par un coefficient propre à chaque commune et fonction de son rang dans le classement. La première bénéficiera du coefficient 2 – coefficient important qui est à comparer au coefficient actuel, à savoir 1,5 –, ce qui traduit un renforcement de l'appui aux communes les plus en difficulté. On accentue donc l'effet redistributeur. La dernière commune sera affectée du coefficient 0,5, c'est-à-dire celui qui est utilisé aujourd'hui. Entre les deux valeurs, le coefficient diminuera de manière uniforme.

Au total, compte tenu de la progression globale prévue par la DSU, les simulations réalisées avec les données de 1995 – les seules dont nous disposons aujourd'hui – montrent que la très grande majorité des communes bénéficiaires de la DSU verraient leur dotation progresser. Vingt communes deviendraient inéligibles et le nombre de communes qui connaîtraient une baisse de leur dotation est très limité. Le renforcement du rôle du critère des aides au logement et la prise en compte, au travers de ce critère, du taux d'occupation se traduiraient, enfin, par un gain substantiel pour les communes confrontées aux difficultés les plus sérieuses.

J'en viens au troisième volet de la réforme : la consolidation du Fonds de solidarité pour la région d'Ile-de-France.

La mise en place du Fonds de solidarité pour la région d'Ile-de-France, le FSRIF, a permis, vous le savez, de renforcer considérablement l'effort de solidarité en faveur des communes les plus défavorisées de la région parisienne.

Le projet de loi a principalement pour objet de stabiliser les ressources du fonds, qui constituent une composante essentielle des budgets des communes bénéficiaires. Pour cette raison, il est prévu d'abaisser de 1,5 à 1,4 fois le seuil de potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région à partir duquel la taxation au profit du FSRIF intervient.

Par ailleurs, à cette occasion, un certain nombre d'améliorations techniques sont apportées aux mécanismes du fonds.

En premier lieu, les communes éligibles à la DSU sont exonérées de contribution au profit du fonds. Cette disposition, qui ne concerne que quatre ou cinq communes, correspond, à l'évidence, à un objectif de cohérence.

En second lieu, les seuils d'éligibilité des communes en matière de logements sociaux sont abaissés à 900 logements pour les communes de moins de 10 000 habitants et à 9 p. 100 de la population communale pour les communes de plus de 10 000 habitants. Cette disposition a pour objet de prendre en compte la modification du

périmètre lié au changement de définition des logements sociaux, qui, comme je l'ai indiqué, représente 85 p. 100 du périmètre issu de l'ancienne définition.

Enfin, dans la même logique que ce qui est prévu pour la DSU, le projet de loi institue un mécanisme de garantie de 50 p. 100 pour un an au bénéfice des communes qui, au titre d'une année, ne seraient plus éligibles au FSRIF.

En revanche, le Gouvernement ne propose pas l'introduction d'un indice synthétique comparable à celui de la DSU, conformément d'ailleurs à l'avis émis en 1994 par le comité d'élus de la région d'Ile-de-France chargé de la répartition du fonds, dont certains d'entre vous sont membres.

Les nouvelles simulations ont en effet mis en évidence des mouvements de forte amplitude sur les dotations, qui sont peu compatibles avec la stabilité des budgets locaux.

Par ailleurs, la situation budgétaire des principales communes contributrices au fonds, dont je rappelle qu'il est alimenté à plus de 90 p. 100 par quelques communes seulement, ne permet pas d'envisager une augmentation de leur contribution, ce qui aurait pu dégager les ressources financières supplémentaires permettant de lisser les conséquences d'une telle réforme ; c'est le cas, vous l'avez bien compris, pour la DSU nationale.

Enfin et pour être complet, une modification a été apportée, dans un souci de cohérence, au seuil de contribution à la solidarité financière entre les départements qui financent la majoration de la dotation de fonctionnement minimale des départements : le projet de loi prévoit en effet l'abaissement de 10 p. 100 à 8,5 p. 100 de la population, seuil de charges déterminé en fonction du nombre de logements sociaux.

Votre commission propose, à cet égard, de prendre également en compte le critère des aides personnalisées au logement, en cohérence avec le dispositif retenu pour la DSU. Je crois qu'effectivement la prise en compte de ce critère est pertinente et je me rangerai là encore à votre proposition.

Telles sont les dispositions qui sont soumises à votre assemblée et qui témoignent, je crois, de la volonté du Gouvernement de poursuivre, dans le même esprit que celui qui anime les débats du Sénat, l'effort d'amélioration des règles de répartition des dotations de l'État.

Dans ce domaine, nous devons concilier trois objectifs : une répartition et une redistribution plus justes, la nécessité de ne pas bouleverser les budgets locaux et, enfin, la prise en compte de l'extraordinaire diversité des situations correspondant à la réalité de nos collectivités locales.

Je crois sincèrement qu'avec votre aide le texte que nous examinons aujourd'hui constituera un pas important dans la réalisation de ces trois objectifs. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

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

M. Michel Mercier, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte sur lequel nous sommes appelés à délibérer aujourd'hui ne remet pas fondamentalement en cause les règles de répartition de la dotation globale de fonctionnement, que nous avons arrêtées voilà deux ans. Néanmoins, il n'est pas négligeable, car il apporte un certain nombre de modifications que l'on peut d'ores et déjà qualifier d'intéressantes et de bien venues.

Le projet de loi sur lequel nous sommes appelés à débattre est né de circonstances particulières - c'est probablement toujours le cas - mais je crois que l'on peut affirmer également qu'il s'agit plutôt d'un bon texte qui mérite de recueillir notre approbation, sous réserve d'un certain nombre d'améliorations.

Le texte que vous nous présentez, monsieur le ministre, est issu de la rencontre de deux phénomènes.

Tout d'abord, une certaine « aubaine » se présente, puisque la DGF augmente fortement, ce qui permet d'apporter des corrections à une architecture qui n'est pas fondamentalement remise en cause. Vous avez déclaré, voilà quelques jours, que l'on ne pourrait réformer les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales que si des moyens sous-tendaient cette volonté. Or, la réforme que vous nous proposez aujourd'hui prévoit en effet de mobiliser un certain nombre de moyens.

Peut-être faut-il rappeler d'où viennent ces moyens. La dotation globale de fonctionnement connaît, dans la loi de finances pour 1996, une forte croissance, puisqu'elle augmente de 3,5 p. 100 et même d'un peu plus ; si l'on prend en compte, en effet, un certain nombre d'autres éléments, elle pourrait pratiquement croître de 3,75 p. 100.

Néanmoins, il nous faut rappeler que, si la DGF augmente beaucoup, si le Gouvernement a intégralement respecté les règles d'indexation, si, pour reprendre, monsieur le ministre, votre expression, au nom du « pacte financier entre l'Etat et les collectivités locales », la DGF a, certes, été préservée - nous pouvons d'ailleurs bénéficier aujourd'hui des effets de cette décision - c'est que d'autres dotations ne l'ont pas été. Il faut s'en souvenir.

Second phénomène, les élections municipales sont encore très proches et, naturellement, cette période de changement des équipes dirigeantes des communes n'est guère propice à la création de nouveaux groupements de communes. On a donc enregistré un net ralentissement dans la création de groupements de communes, communautés de communes et communautés de villes, à la fois parce qu'il a fallu laisser du temps aux nouveaux venus et parce qu'il y a déjà eu beaucoup de créations.

Ces deux phénomènes - hausse importante de la DGF et stabilisation des créations de groupements de communes - permettent de nourrir financièrement une réforme ; celle que vous proposez aujourd'hui consiste en l'apport de corrections importantes à l'architecture de la DGF acceptée en 1993, sans pour autant la remettre fondamentalement en cause.

Comme vous venez de le rappeler, le présent projet de loi porte à la fois sur la dotation forfaitaire et sur le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, mais son cœur est bien entendu constitué par la réforme de la dotation de solidarité urbaine.

S'agissant de la dotation forfaitaire, le projet de loi en permet l'augmentation. Cette dotation est celle qui, dans le cadre de la DGF, a subi le plus fort tassement ou, plus négativement, celle qui a subi la plus grande perte de pouvoir d'achat ces trois dernières années. Aujourd'hui, vous proposez d'utiliser une partie de l'accroissement de la DGF pour opérer un certain rattrapage.

Il faut rappeler que certaines communes ne perçoivent ni la DSU ni la dotation de solidarité rurale ; elles ne perçoivent que la dotation forfaitaire, d'où, pour ces communes, la très grande importance de cette dernière dotation. Opérer un rattrapage constitue donc une œuvre de justice.

C'est aussi un souci de justice envers les collectivités urbaines qui ont des problèmes, en ce qui concerne la réforme de la DSU.

Cette idée se traduit au plan des critères et des modalités de la répartition.

S'agissant des modalités, la suppression des effets de seuil - les catégories de communes éligibles à la DSU sont remplacées par un classement des communes les unes par rapport aux autres - est une bonne proposition dès lors qu'elle repose sur des critères assez largement renouvelés.

S'agissant des critères de répartition de la DSU, le projet qui nous est soumis fait reposer la comparaison entre collectivités sur un faisceau d'indices. Nous devons nous pénétrer de l'idée qu'il s'agit avant tout de comparer les communes les unes par rapport aux autres et de déterminer, à l'aide de plusieurs indices, les difficultés que peuvent rencontrer ces communes.

C'est ce qui a conduit le Gouvernement à revenir sur la définition de la notion de logement social. Nous aurons largement l'occasion d'aborder cette question lors de la discussion des articles.

Le projet de loi repose sur l'idée de comparer les difficultés des communes les unes par rapport aux autres, et la définition du logement social qu'il retient, certes plus restrictive que l'ancienne et non exhaustive, se veut simplement être un élément fiable de comparaison ; il faut savoir ce que l'on compte et le compter partout de la même façon, de telle sorte que la comparaison soit possible.

Ensuite, s'agissant du faisceau d'indices, le projet de loi prévoit de donner une plus grande importance à la personne. Il s'agit, là aussi, d'un point important et intéressant.

Nous savons bien, en effet, que les difficultés ne viennent pas seulement des immeubles, mais concernent avant tout celles et ceux qui les occupent.

Donner plus d'importance aux personnes aidées, prendre en compte les trois types d'allocations logement ainsi que le nombre de personnes occupant réellement les appartements ; voilà un progrès qu'il nous faut souligner.

Cette œuvre de meilleure justice dans la répartition de la DSU est possible grâce, comme vous l'avez souligné, monsieur le ministre, à une forte augmentation de cette dotation. Vous proposez d'aller plus loin encore que l'augmentation naturelle en quelque sorte de la DSU née de l'augmentation de la dotation d'aménagement, puisque vous suggérez d'accorder, dans la répartition entre la DSU et la DSR, 60 p. 100 à la DSU.

Augmentation du pouvoir d'achat de la dotation forfaitaire, meilleure justice dans la répartition de la DSU, consolidation, enfin, du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, ce sont là les trois points essentiels du projet de loi qui nous est soumis.

S'agissant du Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, vos ambitions ont été plus modestes mais plus concrètes, puisqu'il s'agit, en fait, d'assurer la pérennité des ressources de ce fonds tout en introduisant, là aussi, des mesures de justice, notamment pour ce qui est de la sortie de ce fonds.

Très globalement, le projet de loi que vous avez présenté, monsieur le ministre, reçoit l'approbation de la commission des finances du Sénat, sous réserve d'un certain nombre d'améliorations.

La commission des finances est très largement favorable à la croissance de la dotation forfaitaire, pour les raisons que j'ai indiquées tout à l'heure. Elle est également favorable au pouvoir nouveau qui est reconnu au comité des finances locales, qui pourra, lorsque la croissance de la DGF sera nourrie par une croissance du produit intérieur brut importante, augmenter encore le pouvoir d'achat de la dotation forfaitaire.

Sur le point central de votre projet, à savoir l'amélioration de la dotation de solidarité urbaine, les débats de notre commission ont été importants et approfondis.

Tout d'abord, il me semble nécessaire de rappeler l'origine de la dotation globale de fonctionnement. La DGF n'est pas une subvention que l'Etat accorde aux collectivités ; elle est la compensation d'anciens impôts qui ont été supprimés par décision du législateur et remplacés par une dotation.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Très bien !

M. Michel Mercier, rapporteur. Il est donc difficile de dire qu'il s'agit là d'un effort particulier que l'Etat fait dans le cadre du plan de relance pour la ville, même s'il faut bien reconnaître que la modification de la répartition de la dotation d'aménagement est un geste important pour la ville.

Il est évident que le fait de consacrer 60 p. 100 à la dotation de solidarité urbaine et 40 p. 100 à la dotation de solidarité rurale suscite débats et problèmes.

La commission des finances a trouvé normal et justifié que, compte tenu des graves difficultés que connaît notre pays dans le domaine urbain, un signe fort soit donné par la Haute Assemblée en faveur de la dotation de solidarité urbaine. La commission des finances sera donc favorable à ce que l'on dépasse les actuels pourcentages de partage entre DSU et DSR. Ce signe, venant du Sénat, sera justement ressenti par l'ensemble des communes qui perçoivent la DSU.

Néanmoins, il n'est pas possible de déconnecter complètement la DSU de la DSR ni d'examiner les problèmes urbains sans prendre en compte les problèmes ruraux. Il faut avant tout aborder le même type de problèmes, c'est-à-dire ceux qui sont liés, d'une part, aux territoires, qu'il s'agisse des banlieues ou des zones rurales, et, d'autre part, aux personnes qui vivent sur ces territoires.

Compte tenu de la forte augmentation de la dotation d'aménagement et à l'instar de la décision prise par le Gouvernement d'élaborer le plan de relance pour la ville, afin de concentrer ses efforts en faveur de la ville, et de réunir cette semaine le Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire, afin de maintenir également ses efforts en faveur de l'aménagement du territoire, la commission des finances proposera une répartition un peu plus équilibrée entre la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale en accordant, pour la première, une très forte augmentation de 50 p. 100, soit 700 millions de francs, et pour la seconde une progression de 20 p. 100. Voilà qui permettra de maintenir l'effort de péréquation qui a été obtenu depuis 1993. Un amendement tendra à ramener cette répartition à 57 p. 100 pour la dotation de solidarité urbaine et à 43 p. 100 pour la dotation de solidarité rurale. C'est là le débat essentiel.

S'agissant de la définition du logement social, nous sommes proches du projet de loi, mais nous souhaitons que le Gouvernement accepte de mieux le définir et de mieux prendre en compte certaines situations particulières, notamment celles des houillères.

Toutefois, quoi que nous fassions en ce domaine, nous ne parviendrons pas à cerner le logement social, personne ne pouvant en donner une définition claire et simple.

L'idée de mieux utiliser l'aide à la personne nous semble tout à fait pertinente. C'est la raison pour laquelle nous serons favorables à ce qu'un tel critère soit généralisé pour la dotation de fonctionnement minimale de fonctionnement des départements. Le problème sera posé au Gouvernement d'un recours éventuel à ce critère pour répartir les sommes émanant du fonds de solidarité des communes de l'Île-de-France.

Telles sont les quelques observations que je voulais faire au début de la discussion de ce texte.

Ce projet de loi nous paraît globalement bon. Il marque des avancées importantes qui nous permettront, dans un domaine de grande actualité, celui de la ville, d'apporter une aide significative aux villes qui connaissent des difficultés tout en restant fidèles à l'objectif d'aménagement du territoire et en maintenant, pour les communes rurales, des ressources significatives.

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, la commission des finances vous proposera un certain nombre d'amendements tendant à améliorer encore ce texte afin qu'il soit à la hauteur des ambitions qui sont les vôtres, monsieur le ministre. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR.*)

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

M. Paul Girod, 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, la commission des lois est saisie pour avis de ce texte et vous ne serez certainement pas surpris de retrouver dans mon intervention un parallélisme de pensée avec la commission des finances sur nombre de points.

Au sein de la Haute Assemblée, ces deux commissions travaillent, en effet, depuis longtemps à la mise au point des textes de décentralisation, dont je rappelle que le socle remontant à avant 1981 est la mise en place, entre autres, de la dotation globale de fonctionnement, qui a stabilisé et amélioré le système de calcul des ressources des collectivités territoriales transitant par le budget de l'Etat. Par conséquent, nous poursuivons avec ce texte une œuvre permanente d'amélioration.

Monsieur le ministre, l'examen de ce projet de loi ne peut pas être dissocié, des mesures intéressant les collectivités locales, prévues par la loi de finances pour 1996, qui ont été inscrites dans un nouveau cadre appelé abusivement « pacte de stabilité » ; parlons plutôt d'organisation des finances des collectivités territoriales.

C'est grâce à l'effort très significatif - il faut le souligner - ainsi consenti par les collectivités locales elles-mêmes sur d'autres attributions qui sont de véritables dotations de l'Etat que la DGF a pu conserver son indexation classique et que nous pouvons du même coup la réformer de l'intérieur, ce qui est bien l'objet du présent projet de loi. Cela m'amène tout de même à faire un certain nombre de remarques liminaires.

Les efforts importants consentis par les collectivités territoriales dans le cadre de la loi de finances pour 1996 - qui ont seuls permis une évolution plus favorable de la DGF - sont utilisés pour mettre en œuvre une politique nationale décidée par l'Etat seul, politique à laquelle souscrivent, certes, les collectivités territoriales par la voie du comité des finances locales et de leurs associations, mais une politique d'Etat quand même !

Si l'objectif de péréquation affirmé dès 1979 ne saurait être mis en cause, en revanche, l'utilisation de ce concours de l'Etat comme instrument d'une politique nationale constitue une dérive qui doit, une fois de plus, être soulignée.

Nous voulons rappeler très solennellement, comme l'a fait tout à l'heure la commission des lois, que la DGF ne saurait, en aucune manière, être considérée comme une subvention versée par l'Etat et que celui-ci pourrait utiliser, à sa guise, pour la mise en œuvre de politiques nationales.

Succédant au versement représentatif de la taxe sur les salaires, la DGF a, à la suite de ce dernier, eu pour objet de compenser aux collectivités locales la perte de la taxe locale sur le chiffre d'affaires, qui était l'une de leurs ressources principales. A aucun moment nous ne devons l'oublier.

Sur le plan formel, il convient d'observer que les dispositions du code des communes et de la loi du 29 novembre 1985, modifiées par le présent projet de loi, ont été insérées dans le code général des collectivités territoriales, dont la partie législative a été adoptée en deuxième lecture par le Sénat le 21 décembre dernier. Les modifications résultant du projet de loi devront donc être transcrites dans le code général des collectivités territoriales. C'est un élément de détail et d'ordre purement juridique, mais il était indispensable, me semble-t-il, de le rappeler à cette tribune.

Tout à l'heure, le rapporteur de la commission des finances a fait remarquer que ce projet de loi n'était possible que grâce à l'augmentation importante de la DGF, augmentation dont je rappelle qu'elle n'a pu intervenir que parce que d'autres dotations de l'Etat ont été réduites, dans des proportions parfois fort importantes, pour 1996. Je pense en particulier à la suppression de la dotation globale d'équipement, première part, qui touche les grandes communes, dont certaines vont, certes, bénéficier de quelques dispositions figurant dans ce projet de loi de manière plus discriminatoire dans la mesure où les communes le plus en difficulté recevront plus alors qu'en matière de dotation globale d'équipement, ce sont *a priori* celles qui investissent le plus, et qui sont donc souvent le moins en difficulté, qui s'en trouvent privées. Le texte ne fait donc que renforcer le phénomène de péréquation interne que l'ensemble des dispositions de la loi de finances pour 1996 contient.

Cela étant, il est tout à fait vrai que les communes en difficulté, dites bénéficiaires de la DSU, méritent une attention particulière dans les circonstances que nous traversons. C'est d'ailleurs pour cela que l'augmentation significative de 20 p. 100, soit 1,5 milliard de francs, de la dotation d'aménagement au sein de la dotation globale de fonctionnement, qui a été obtenue dans les conditions que je viens de rappeler, peut être légitimement orientée en priorité vers les communes urbaines, sans porter atteinte pour autant de manière exagérée à la dotation de solidarité rurale.

Il est vrai aussi qu'à travers la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire le Sénat a mis l'accent sur la nécessité d'apporter un soutien au

milieu rural. Cependant, le phénomène que nous connaissons actuellement permet de comprendre pourquoi une solidarité interne des communes, à l'intérieur d'un fonds qui, je le répète, est théoriquement le leur, peut se concevoir.

C'est la raison pour laquelle la commission des lois donne son accord sur le sujet après avoir eu un débat interne long et très soutenu sur le point de savoir s'il convenait d'adopter ou non la proportion très forte en direction de la DSU proposée dans le projet de loi, à savoir 60 p. 100, contre 40 p. 100 de progression pour la DSR.

La commission des lois a fini par se rallier au projet de loi actuel, mais, je dois le dire, à égalité de voix, ce qui prouve l'importance du débat. La solution que proposera tout à l'heure la commission des finances devrait, je pense, satisfaire les scrupules et des uns et des autres en la matière.

M. Jean-Pierre Fourcade. Elle est sage !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. En second lieu, la stabilité des ressources locales doit être assurée, et notamment celle de la dotation de fonctionnement. C'est la raison pour laquelle la proposition de faire progresser la dotation forfaitaire accordée au comité des finances locales de 50 p. 100 à 55 p. 100 nous semble pouvoir être approuvée : elle permettra aux communes de perdre moins quand elles sont bénéficiaires de cette seule dotation, encore que le cas soit rare puisque la plupart bénéficient de la DSU ou de la DSR.

L'autre progression figurant dans le projet de loi concerne l'amélioration des critères de répartition de la DSU. Nous cherchons depuis longtemps en faveur des communes en difficulté, un critère de répartition qui soit incontestable. On a facilement pu trouver les critères de potentiels fiscaux, mais il est beaucoup plus difficile de trouver des critères susceptibles de cerner les difficultés de la population. Nous travaillons, mes chers collègues, en cette matière, par approximations successives.

Le caractère légal du logement, le caractère d'état du logement comporte des éléments contestables à tous égards. L'augmentation de la prise en compte de la situation des personnes semble être, aux yeux de la commission des lois, un progrès significatif et sur ce point elle donne tout à fait quitus au Gouvernement non seulement de ses intentions, mais de son dispositif. Elle pense qu'avec la suppression des systèmes à seuil qui créent des injustices à tout instant il peut aboutir à un système linéaire et permettre d'y voir plus clair.

Encore faut-il se dire que, par essence, la définition du logement social contenue dans cette loi n'est pas applicable à d'autres lois, dans la mesure où la loi pour la ville s'attache plutôt aux constructions qu'à la situation des personnes. Quoi qu'il en soit, une réforme trop rapidement menée, qui priverait de substance les décrets d'application de la loi pour la ville du fait des critères contenus dans la définition de la DSU, ne pourrait pas être maintenue.

C'est la raison pour laquelle nous approuvons et nous appuyons la démarche de la commission des finances, que la commission des lois a également faite sienne, qui permet de conserver un minimum de valeur légale aux dispositions découlant de la loi pour la ville.

En ce qui concerne le fonds de solidarité pour les communes de la région d'Ile-de-France, dont le maintien est prévu, nous pouvons considérer qu'il s'agit du blocage d'une dérive qui aurait pu s'avérer catastrophique. Encore faut-il savoir que nous sommes là - vous l'avez dit tout à

l'heure, monsieur le ministre – devant une dotation qui, elle, n'évolue pas et, par conséquent, n'a pas les marges de souplesse que connaît cette année la DSU, ce qui permet la réforme interne de celle-ci sans provoquer de catastrophe particulière.

C'est donc un dispositif transitoire que nous adoptons cette année et qui permet la survie du système. Celui-ci a l'avantage de créer une solidarité absolue et, monsieur le ministre, je crois que vous serez saisi d'un certain nombre de suggestions pour clarifier le système afin de permettre aux contribuables des villes contributrices de savoir à quoi ils contribuent et, peut-être, aux contribuables des villes attributaires de savoir d'où viennent les fonds qui leur sont donnés.

En conclusion, mes chers collègues, sous réserve de quelques clarifications et adaptations, la commission des lois a décidé d'émettre un avis favorable sur le projet de loi qui nous est soumis. Néanmoins, elle tient à rappeler solennellement que tout le système ne tient, cette année, qu'en raison de la progression importante de la DGF, dont on ne sait si elle se renouvellera, et d'une progression modérée des dotations aux groupements, dont on ne sait si elle se maintiendra.

Par conséquent, en 1997, nous risquons de nous trouver devant un certain nombre de difficultés auxquelles je me demande comment nous arriverons à faire face.

Monsieur le ministre, on ne peut pas faire faire à ce fonds, qui, je le rappelle est malheureusement dénommé "dotation globale de fonctionnement", ce qui permet à certains bons esprits de l'administration centrale de le considérer comme une dotation de l'Etat au bénéfice des communes alors qu'il leur appartient, on ne peut pas, dis-je, faire faire à ce fonds tout et n'importe quoi et notamment pas des politiques du ressort de l'Etat : la politique de regroupement, la politique de solidarité urbaine ou la politique d'aide aux communes rurales. A enveloppe définitivement constante, on peut lui en affecter deux, mais pas trois.

Monsieur le ministre, j'espère que cette observation finale restera dans les mémoires gouvernementales. J'aurai l'occasion de vous la rappeler au moment de la discussion de l'article 8 concernant la validation de certaines décisions antérieures, pour que soit bien clarifié à qui appartient l'argent dont il est question.

Au demeurant, je pense que le Sénat vous apportera son soutien pour cette évolution heureuse de la DGF et pour faire en sorte qu'en 1996 soit apportée une aide à des communes qui en ont bien besoin. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

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, 43 minutes ;

Groupe socialiste, 37 minutes ;

Groupe de l'Union centriste, 31 minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants, 26 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et social européen, 19 minutes ;

Groupe communiste républicain et citoyen, 15 minutes.

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

M. Joël Bourdin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en grande partie sous l'influence de notre Haute Assemblée, notamment du président de sa commission des affaires économiques et du Plan, le pays tout entier a pris conscience de la nécessité d'instituer une véritable solidarité financière entre ses collectivités locales. Le projet de loi qui nous est soumis vise, à cet égard, à une meilleure intégration urbaine. Il tend, notamment, à modifier l'économie de l'une des trois dotations spécifiques aux collectivités locales : la dotation d'aménagement, la dotation globale de fonctionnement des communes et la dotation de solidarité urbaine. On pressent d'ailleurs, en m'écoutant, que ni la simplicité ni la clarté ne règnent dans le monde des finances locales.

Précisément, j'insisterai, à titre liminaire, sur une question d'ordre méthodologique. Nous sommes en présence d'un projet de loi à l'état brut, dirai-je. Ses dispositions modifient des seuils, déforment des pondérations, instituent des coefficients... Personne ne peut en évaluer les incidences sur le terrain. Au moins pourrions-nous disposer d'une étude d'impact. Ce n'est pas le cas. La meilleure solution consisterait à doter le Parlement des instruments de simulation tels que les banques de données financières et fiscales où le Gouvernement puise l'inspiration nécessaire à ses décisions. J'avais d'ailleurs ouvertement évoqué cette possibilité lors du débat sur la dernière réforme de la DGF, en décembre 1993, et je n'avais rencontré de la part du ministre, redevenu aujourd'hui notre collègue, aucune opposition de principe. Je réitère donc aujourd'hui ma demande car il n'est vraiment plus possible de consentir à travailler, comme on le dit, « au doigt mouillé » ou à l'aveugle.

J'en viens au principal aspect du texte : la DSU, dotation de solidarité urbaine, à propos de laquelle je ferai quatre observations.

Félicitons-nous d'abord que le pourcentage de la DSU dans les dotations de solidarité puisse, sans dommage pour la dotation de solidarité rurale, en 1996, être porté à 60 p. 100. Les circonstances s'y prêtent, notamment par la poursuite de l'intégration de la DGF de la région d'Ile-de-France. Le moment de la réforme est bien choisi. Une somme d'un montant largement supérieur à 2 milliards de francs commence à être significative.

Regardons les chiffres : la DSU doit progresser, en 1996 par rapport à 1995, de plus de 55 p. 100, la DSR, de 12,4 p. 100 et la dotation des groupements de près de 12 p. 100. On ne dira jamais assez combien, année après année, la part de toute la dotation d'aménagement dans la DGF est appelée à s'accroître, d'où l'utilité de contenir l'évolution de la dotation forfaitaire.

Méfions-nous, toutefois, de la cristallisation, pour l'avenir, de ce pourcentage de 60 p. 100, l'étendue du pouvoir reconnu pour répartir les sommes entre DSU et DSR au comité des finances locales à compter de 1997 portant non sur le stock des crédits affectés respectivement à la DSU et à la DSR mais sur le flux de l'augmentation annuelle. La décision qui serait prise avec le vote de ce projet de loi de pondérer la part de la DSU par rapport à la DSR risquerait, si la croissance de la DGF n'était pas importante à partir de 1997, de réduire à la portion congrue la dotation destinée à la dotation de solidarité rurale, dont on a encore parlé ces jours-ci et qui a été l'objet d'un débat assez important dans cette enceinte, lors de la discussion du projet de loi d'orientation sur le développement et l'aménagement du territoire.

Je serai ensuite plus réservé, compte tenu de ce que je viens d'exposer, sur l'éventualité d'une modulation, sous conditions, du taux de la garantie de la dotation forfaitaire. Reprendre le taux de 55 p. 100 consisterait à renouer avec le régime prévalant avant 1994. Et l'on sait que les moyens affectés à la garantie tarissent au bout d'un certain temps les moyens affectés à la péréquation : éternel dilemme, dont de loi s'inscrit bien dans la précédente DGF. Dès lors, pour quelle raison a-t-on introduit semblable disposition ?

Enfin, force est de constater que la dynamique de la ressource de la dotation d'aménagement ne permet pas, pour le moment, d'entrevoir de difficulté. Toutefois, le sujet risque de « rebondir » dès 1997.

Reste aussi la question de la structure de l'indice synthétique.

Le recours au taux d'occupation des logements sociaux constitue une innovation appréciable. Cependant, je constate que les foyers demeurent encore exclus de la définition, et la volonté de renforcer la composante « logements sociaux » se traduit mécaniquement par une diminution de la pondération du critère du potentiel fiscal par habitant. Or ce critère, à condition bien sûr qu'il soit revu, est très représentatif des inégalités territoriales. Néanmoins, le projet de loi s'inscrit bien dans la volonté du Gouvernement de stimuler l'intégration urbaine.

Au demeurant, la technique de l'indice synthétique est une bonne technique. Il faudra veiller, le cas échéant, à en enrichir, comme c'est le cas cette fois-ci, le contenu au fur et à mesure de l'apparition de nouvelles contraintes d'ordre conjoncturel. Son caractère ainsi évolutif en fait un excellent instrument. Encore faut-il éviter les redondances et encore faut-il - ce qui est le cas actuellement - éviter une réciproque neutralisation des effets de chaque composante de l'indice.

D'ores et déjà, le projet de loi tend à gommer les effets de seuil qu'entraîne la mise en œuvre des coefficients multiplicateurs de l'indice. La linéarité suppose une quantification individuelle, à plusieurs décimales près, de la situation de chaque commune, et toute mesure d'individualisation limite, en principe, les effets pervers des procédures. Un bilan devra cependant, bien évidemment, être dressé au terme d'une année d'expérimentation de cette linéarité.

Enfin, l'extension aux communes de 5 000 à 9 999 habitants de la DSU assortie, cette fois, de son indice synthétique, constitue, pour les raisons évoquées précédemment, un progrès. Cependant, ces collectivités auraient sans doute obtenu un avantage relatif plus important si les valeurs de référence - pensons au potentiel fiscal par habitant - avaient été celles des communes de plus de 10 000 habitants.

Pour autant, la situation qui leur est faite n'est pas fondamentalement injuste, mais pour quelles raisons a-t-on mis la barre au premier dixième des communes de 5 000 à 9 999 habitants ?

Je terminerai en posant deux questions.

Compte tenu des caractéristiques de l'indice synthétique, il n'aurait pas été impensable soit de le transposer à l'identique, soit de le transposer en l'adaptant pour la répartition et la liquidation du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Très juste !

M. Joël Bourdin. Y a-t-on songé et, le cas échéant, quels auraient été les résultats de cette transposition ?

Quelles sont, par ailleurs, les conséquences sur le mécanisme de solidarité financière entre les départements de l'abaissement de 10 p. 100 à 8,5 p. 100 du seuil de logements sociaux requis pour contribuer à l'alimentation du mécanisme ?

Globalement, cette réforme présente l'intérêt de consacrer, techniquement, un choix politique clair. L'aménagement du territoire, à l'évidence, c'est aussi l'aménagement des villes. Et l'on commence à définir des priorités clairement identifiables.

Reste le cas des groupements de communes, où trop de structures de coopération, comme je l'ai déjà dit et entendu dire, tout à l'heure encore, à cette tribune, se bornent à reverser à leurs communes membres une part de leur DGF propre. Je crois savoir, en ce domaine aussi, que les mentalités évoluent et que l'on ne tardera pas à s'attaquer à la résorption de cette difficulté.

Sous réserve de ces quelques remarques, monsieur le ministre, le groupe des Républicains et Indépendants apportera son soutien à ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

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

M. André Diligent. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après les excellents rapports de MM. Michel Mercier et Paul Girod, mon intervention sera des plus brèves.

Personnellement, je me garde toujours de décerner trop de compliments à un gouvernement quel qu'il soit - je crains de prendre de mauvaises habitudes - mais, aujourd'hui, je serai plus généreux car je contaste qu'une certaine patience sénatoriale finit par être récompensée.

Je me souviens trop, en effet, des premiers débats qui ont eu lieu sur la dotation de solidarité urbaine - ceux de 1991 et ceux qui ont suivi - de nos propositions, de nos échecs et, de ci de là, de quelques timides avancées pour ne pas reconnaître que, peu à peu, nos idées ont fait leur chemin.

Comment, en effet, ne pas reconnaître comme positives des mesures telles que la prise en compte des revenus moyens des habitants, intervenue en 1993, l'augmentation de la masse financière, la suppression des effets de seuil ou une certaine amélioration de l'indice synthétique ? Et je pourrais en citer d'autres.

Il est vrai que ces réformes successives accroissent encore la complexité de l'ensemble, qui me fait penser à ce vers de Victor-Hugo :

« ... Ces choses là sont rudes.

« Il faut pour les comprendre avoir fait ses études. »

Je comprends la perplexité du Français moyen à la lecture des débats parlementaires ! (*Sourires.*)

Je n'évoquerai que l'article 3 où il est prévu que le critère du nombre des occupants des logements sociaux est substitué à celui du nombre des bénéficiaires en matière d'aide au logement.

En simplifiant à l'extrême, je dirai que les anciens textes mettaient d'abord l'accent sur les logements - leur catégorie, leur nombre - tandis que le nouveau texte met l'accent sur le nombre d'occupants de ces logements et sur leur situation. C'était déjà la philosophie de notre commission des finances : je me souviens d'un amendement de M. Paul Girod, débattu en 1991, qui, avec des moyens techniques différents, arrivait à peu près au même résultat.

L'important à mes yeux consiste dans le rééquilibrage en faveur des communes abritant le plus de familles nombreuses. A une époque où certains s'interrogent sur la politique familiale du Gouvernement, cela n'est pas sans intérêt : on peut au moins apprécier l'intention.

Dans l'attente de nouveaux progrès, le groupe de l'Union centriste votera ce projet. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR.*)

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

M. Paul Loridant. Tout d'abord, monsieur le ministre, veuillez m'excuser de n'avoir pas assisté au début de cette discussion. En effet, tandis que vous parliez, la commission des finances débattait d'une motion de résolution dont je suis l'auteur et qui concerne Eurotunnel.

Mes chers collègues, il fut un temps où, pour éluder un problème, les gouvernements créaient des commissions. Aujourd'hui, il semble que l'on suive une autre méthode, celle de la multiplication et de la succession de plans, de pactes, d'engagements, sans que les dotations nécessaires soient prévues.

Cela est tout particulièrement vrai pour le dossier concernant la ville et les difficultés touchant à nos banlieues. Le Gouvernement brasse beaucoup de mousse, dépense beaucoup d'énergie pour présenter ses plans, pactes et engagements mais, au bout du compte, ceux-ci sont loin de répondre, je le crois, aux attentes de nos populations. Cela pourrait prêter à sourire si, derrière l'échec des choix économiques et sociaux du Gouvernement, il n'y avait ces hommes et ces femmes qui souffrent d'une crise qui se transforme en une véritable récession.

Le texte que nous discutons s'inscrit dans une logique de faux-semblant. En effet, on nous présente aujourd'hui l'augmentation de la DSU pour 1996 comme une grande avancée. Celle-ci est réelle, j'en conviens, mais elle était connue depuis la loi de finances pour 1996. De même, on nous explique que cela découle des choix gouvernementaux pour venir en aide aux banlieues, de ce que d'aucuns n'avaient pas hésité à appeler, peut-être abusivement, un « plan Marshall pour les banlieues ». Belle prétention, mais tout cela risque de n'être en fait qu'un écran de fumée !

Je ne voudrais pas m'arrêter à la DSU et au fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France pour démontrer que, en réalité, l'Etat continue de se désengager en direction des collectivités locales et leur transfère de nombreuses charges, contraignant ces mêmes collectivités à recourir à l'emprunt ou à une augmentation de l'imposition locale. Le pacte dit de « stabilité » - je l'avais déjà indiqué lors de la discussion du projet de loi de finances - n'est, en fait, qu'un marché de dupes, car c'est un pacte de stabilisation des dépenses de l'Etat au détriment des collectivités locales et non pas un pacte de stabilité des règles régissant les rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales.

Depuis le vote de la loi de finances, nos collectivités ont commencé à préparer leurs budgets et, à la lumière des échanges que j'ai eus avec de nombreux collègues maires, je puis vous dire, monsieur le ministre, que ce pacte est, en fait, un pacte de déstabilisation des finances de nos communes ; jamais il n'a été aussi difficile que cette année de bâtir le budget des communes. Voilà la réalité ! Mais je sais bien, mes chers collègues, que vous en êtes persuadés.

Car aucune dotation exceptionnelle ne peut faire oublier que la part de la DGF diminue dans les budgets communaux, alors même que l'on demande aux communes de se substituer à l'Etat dans de nombreux domaines. Le dernier exemple en date est cet appel vibrant de M. Juppé à tous les maires de France pour combattre le chômage avec ces « emplois de ville » qui nous sont annoncés comme la panacée.

C'est un appel à double tranchant : d'abord, il vise à placer le maire dans une situation qu'il ne peut pas maîtriser ; ensuite, c'est tout de même une démonstration flagrante de l'inefficacité des choix gouvernementaux en matière d'emploi.

Il ne faut pas se tromper : depuis trop d'années, les communes sont dupées par l'Etat. Ainsi, en 1994, la dotation forfaitaire a été bloquée ; en 1995, elle a augmenté moins que l'inflation ; en 1996, on note un léger rattrapage, mais il n'est pas à la hauteur des enjeux. Et ne parlons pas d'une opération comme le prélèvement opéré sur la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, qui pèse gravement sur les finances de nos communes.

N'oublions pas que toutes les communes de France voient leur dotation globale de fonctionnement forfaitaire diminuer régulièrement. Ce sont ainsi 36 000 communes qui y perdent. Cela permet de relativiser votre projet de loi.

C'est pourquoi, au nom du groupe communiste républicain et citoyen, j'ai déposé, avec ma collègue Mme Marie-Claude Beaudeau, un certain nombre d'amendements pour ouvrir le débat au fond, à savoir une vraie réforme de la fiscalité locale et le retour de certaines dotations et compensations.

Il est inacceptable que le Gouvernement se pare de toutes les vertus de solidarité, alors même que, du fait de la suppression de la dotation globale d'équipement - qu'il a forcé sa majorité à accepter dans la loi de finances - pour les villes de plus de 20 000 habitants, de l'augmentation de la TVA et de la baisse de la compensation des exonérations de taxe professionnelle, les ponctions sur les budgets des collectivités locales s'accroissent.

Et je n'aurai garde d'oublier le transfert qui est opéré de la DSR vers la DSU, transfert qui sera, à juste titre, dénoncé par les habitants des zones rurales et qui va, une fois de plus, aboutir à une division des collectivités locales entre elles.

En fait, le problème, avec ce projet de loi, c'est que vous multipliez, en les compliquant, les redistributions des crédits existants : c'est un jeu à somme nulle.

Aujourd'hui, vous avez un besoin pressant de marquer le coup dans les quartiers en difficulté ; alors, vous leur donnez la priorité. Demain, si le débat s'aiguise sur les problèmes d'aménagement du territoire, de maintien de services publics dans certaines zones, vous demanderez une inflexion en faveur de la dotation solidarité rurale.

C'est là, selon moi, monsieur le ministre, de la gestion à court terme. Elle ne résout rien, notamment parce qu'elle ne met pas un terme au fait que l'Etat cherche à réaliser des économies sur le budget des collectivités locales, car tel est bien le fondement même du pacte de stabilité.

Or les collectivités locales, faut-il le rappeler ? sont les principaux investisseurs publics. Elles « pèsent » tout de même 800 milliards de francs de dépenses. Les considérer, sous un angle strictement comptable, comme un élément du passif dans la vie économique, revient à faire fi de la dynamique qu'elles suscitent. Ainsi, je suis persuadé que, si la dette des collectivités locales était allégée du

montant des aides accordées aux entreprises au cours de ces dernières années, le Président de la République et le Premier ministre auraient beaucoup moins de raisons de s'emporter vis-à-vis des maires, comme ils le font aujourd'hui vis-à-vis des chefs d'entreprise et du CNPF.

Oui, quand elles en ont les moyens, les collectivités investissent, créent des équipements, des services sociaux, éducatifs et culturels utiles à la population. Elles ne gèlent pas leurs avoirs ni ne placent ceux-ci dans je ne sais quel circuit financier rémunérateur mais peu productif.

C'est dans de telles directions que le Gouvernement devrait chercher les moyens de soutenir l'activité. C'est pourquoi le désengagement continu de l'Etat envers les collectivités locales nous paraît un mauvais calcul, qui se solde par un transfert des prélèvements et de l'endettement mais aussi par une baisse spectaculaire des budgets d'investissement.

Avec votre projet de loi, vous cherchez à corriger cet état de fait. Soyons clairs : aucun maire, surtout dans la situation actuelle, ne fera la fine bouche devant les milliers de francs supplémentaires qui pourraient lui être alloués. Mais aucun maire non plus n'est dupe de la division qui semble s'opérer entre les villes et que confirme votre texte.

Vous me permettez, à ce sujet, de rappeler ce qui s'est passé en 1991 ; il faut avoir la mémoire longue !

Le texte instituant la DSU et le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France avait fait, à l'époque, l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel. Et qui étaient les trois premiers signataires de cette saisine ? MM. Pons, Chirac et Juppé... L'erreur d'hier est devenue vérité aujourd'hui !

Si je fais ce rappel, c'est non par souci de polémique mais parce que, à mon avis, une fois encore, l'Etat tente de s'en tirer à bon compte en mettant en place des mécanismes de transfert entre collectivités, sans apporter aucune aide supplémentaire.

Le projet de loi proprement dit soulève quelques interrogations dans nos rangs.

Nous avons appris que la DSU serait augmentée de 650 millions de francs. Il me semble que ce contexte favorable est de nature à permettre à toutes les communes qui en étaient bénéficiaires en 1995 de conserver au moins le même montant de dotation, qu'elles soient éligibles ou non en 1996. Ce serait là étendre le mécanisme de garantie que vous souhaitez instituer et ne pas prendre au dépourvu nos amis maires, qui ont déjà bien du mal à boucler leurs budgets.

Concernant l'indice synthétique – nous y reviendrons lors de la discussion des articles – je voudrais préciser dès maintenant que la notion de logement social nous paraît quelque peu étriquée.

Ainsi, sont exclues du calcul les résidences universitaires, alors que, tout le monde le sait, les étudiants habitant dans nos communes, qui ne sont d'ailleurs pas toutes des villes universitaires – c'est le cas de la commune des Ulis, dont je suis le maire – ont en général de faibles revenus mais sont en même temps très demandeurs de services collectifs performants, notamment dans les domaines sportifs et culturels.

La notion de potentiel fiscal suscite en nous deux interrogations majeures.

La première concerne les communes rattachées à un syndicat d'agglomération nouvelle qui peuvent avoir de nombreuses entreprises localisées sur leur territoire sans pour autant percevoir la taxe professionnelle correspon-

dante. C'est le cas de la ville de Trappes, dont le maire, notre ancien collègue Bernard Hugo, m'expliquait qu'il touchait, au titre de la DSU, une somme faible en regard des 30 000 habitants et des 9 000 logements sociaux que compte sa commune.

La seconde est relative à la baisse du seuil de participation au fonds de solidarité d'Ile-de-France. Des communes peuvent devenir contributives, alors que, à l'évidence, elles ne sauraient être considérées comme des communes « riches ». D'ailleurs, qu'est-ce qu'une commune riche ?

En effet, avec cette notion de potentiel fiscal, on omet de prendre en compte la situation effective des populations qui vivent dans ces communes. Ainsi, une ville comme Saint-Ouen devrait devenir contributive, alors que le revenu moyen par habitant y est de plus de 20 p. 100 inférieur au revenu moyen par habitant dans la région d'Ile-de-France. Est-ce cela la véritable solidarité ?

Je souhaite également attirer votre attention sur la notion d'effort fiscal. Le plafond indiqué ne prend pas en compte le fait que certaines communes viennent de changer d'équipe municipale et que la nouvelle équipe n'est pas responsable de la situation qu'elle trouve.

Enfin, l'article 8 du projet de loi provoque de nombreux remous parmi les maires, notamment ceux qui ont engagé un contentieux à l'égard de l'Etat. Gommer ce contentieux est sans doute une mauvaise chose : si l'on prend de telles habitudes, la véracité et la validité des lois votées seront plus que jamais à vérifier. Non, je crois que ce n'est pas correct ; des procédures sont en cours, laissons-les aller à leur terme ; c'est cela la démocratie.

Mes chers collègues, le débat sur ce texte ne doit pas cacher l'essentiel, à savoir que, si de nombreuses communes connaissent des problèmes aigus, la solidarité qui leur est apportée par la DSU ou le FSCRIF n'est pas de nature à les résoudre. Cela permet un saupoudrage qui n'est pas exempt de reproches et d'inégalités.

En fait, au-delà même de la question de l'emploi, qui est du ressort de l'Etat et du Gouvernement, si l'on veut organiser des mécanismes de correction entre les ressources des communes, c'est de tout autre chose que nous avons besoin.

Il y a tout d'abord ce que l'on pourrait appeler l'« Arlésienne », cette fameuse révision des valeurs cadastrales, pour laquelle nous avons tant dépensé et qui ne voit pas le jour.

Nous savons bien qu'elle n'est pas parfaite, mais, en repoussant cette refonte des bases, on pénalise les quartiers les plus en difficulté. La surcote des logements HLM doit se régler non pas à coup de surloyers, mais par une prise en compte réelle des lieux de richesse.

C'est pourquoi cette révision des bases cadastrales doit s'accompagner d'une réforme de la taxe professionnelle plus favorable à l'emploi, à la création de richesses, à la distribution de revenus. Il est quand même un peu paradoxal que les entreprises qui embauchent et accomplissent un effort salarial soient aujourd'hui les plus pénalisées.

Certes, nous savons bien que, d'exonérations en allègements, le produit de la taxe professionnelle n'a plus grand-chose à voir avec ses bases. Mais cela n'est pas satisfaisant !

Quand on en arrive à ce stade, c'est qu'il est urgent de donner à la taxe professionnelle un rôle incitatif à l'emploi ; elle doit constituer un outil anti-spéculatif au service des collectivités territoriales. C'est la raison pour laquelle nous proposons d'intégrer les actifs financiers des

entreprises dans les bases de la taxe professionnelle. Cela ferait plus que doubler ces bases et permettrait une refonte de cet impôt nécessaire.

Et puis, soyons clairs : avec un tel choix, avec la mise en œuvre d'une vraie péréquation, des mécanismes comme celui du FSCRIF n'auraient plus lieu d'être. La redistribution se ferait à la source.

Une autre réforme réclamée par les élus locaux tarde à venir, celle de la suppression du lien entre les quatre taxes. Ici même, M. Poncelet, président de la commission des finances, a approuvé une telle demande en 1991. Il serait temps de s'y atteler pour la faire aboutir.

Enfin, pour en revenir plus précisément au projet de loi qui nous est soumis, il nous faut, me semble-t-il, repenser la DGF. Celle-ci a représenté un outil de développement pour les collectivités locales. Avec la désindexation de la TVA, le « pouvoir d'achat » des collectivités n'a cessé de diminuer.

Maintenant, chaque année apporte son nouveau mode de calcul, toujours défavorable aux échelons les plus bas, plongeant les élus locaux dans des difficultés inextricables. Pour cette année, il s'agit d'un système bâtard, qui n'assure même pas à la DGF une augmentation égale à la progression générale de l'économie en valeur, à savoir la croissance du produit intérieur brut, plus l'inflation.

Nous proposons donc de sortir la dotation d'aménagement du pacte dit « de stabilité » pour permettre à toutes les communes de France de bénéficier d'une dotation forfaitaire en rapport avec les besoins économiques et sociaux des populations.

Telles sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les précisions que je tenais à vous apporter.

Chacun de nous sait bien que les 650 millions de francs supplémentaires de la DSU, alimentant le pacte de relance pour la ville, sont très insuffisants au regard des charges nouvelles qui sont imposées aux communes. Le désengagement de l'Etat de ses prérogatives en matière d'économie et d'emplois est, de ce point de vue, extrêmement préoccupant.

Pour autant, le groupe communiste républicain et citoyen a déposé un certain nombre d'amendements qui visent, pour certains, à entamer le débat sur la réforme de la fiscalité locale, pour les autres, à corriger le dispositif que présente le Gouvernement.

Nous espérons vivement que nos propositions trouveront un écho favorable au sein de notre Haute Assemblée, car elles permettraient d'atténuer les divisions entre les communes et de mettre en œuvre des garanties nouvelles. C'est au regard du sort qui sera réservé à nos amendements que notre groupe se prononcera sur ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.*)

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

M. Alain Richard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis a une portée limitée ; il se situe au sein de la cohérence des systèmes de dotation auxquels nous sommes accoutumés.

Ce texte a fait l'objet d'une réelle concertation préalable, ce qui me donne le sentiment que le débat pourra, du moins partiellement, échapper à l'ambiance d'insatisfaction qui entoure généralement les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Nous n'oublions pas les critiques ou contestations qui peuvent être formulées çà et là, mais le débat pourra, me semble-t-il, être serein, car les modifications apportées par ce projet de loi, certes de portée assez restreinte,

paraissent intéressantes. Elles concernent essentiellement l'utilisation du bénéfice d'un relèvement cette année de la DSU pour réviser le barème d'attribution de cette dotation, notamment en faveur des communes qui comptent des occupants de logements à faible capacité contributive.

Cette disposition principale est assortie de mesures limitées relatives au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France et à la DGF des départements.

Ce projet de loi comporte plusieurs mesures significatives.

La première est de portée un peu intellectuelle : elle consacre une certaine avancée dans l'acceptation mutuelle des conceptions des uns et des autres, des différentes tendances politiques, en matière de dotation de solidarité urbaine.

Tout à l'heure, M. Loridant a rappelé le contexte quelque peu « colérique » dans lequel avait été débattue la création de la dotation de solidarité urbaine et du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France. En 1991, l'idée n'était pas consensuelle. La réforme de 1993 a été fortement critiquée : elle donnait le sentiment - je continue de le penser - qu'elle revenait sur des possibilités indispensables pour certaines communes.

Ce projet de loi, avec ses limites, démontre que nous avons la capacité de dialogue, pour essayer de perfectionner un système. A ce sujet pour contribuer à créer une ambiance sympathique, je dirai que ce projet de loi, qui augmente la part de la DSU dans le total disponible de la dotation d'aménagement n'a pas - de ce point de vue, je rejoins l'appréciation du Gouvernement - le caractère d'une mise en cause de la solidarité en faveur du milieu rural.

Il faut rappeler que, au cours des trois dernières années, le montant des dotations spécialisées affectées au milieu rural a quintuplé : la dotation de solidarité rurale atteint aujourd'hui plus de un milliard de francs. Et si l'amendement proposé par M. le rapporteur est adopté, elle progressera encore, à régime inchangé, de 20 p. 100 en 1996.

Par conséquent, ceux qui sont plus sensibles aux difficultés des communes rurales et ceux qui, au contraire, sont motivés par la situation préoccupante d'un certain nombre de secteurs urbains peuvent se rejoindre pour considérer que cette réforme tient compte d'un équilibre logique.

En revanche, il faut souligner que cette réforme n'a pas le caractère d'un élément éclatant d'une politique de la ville ambitieuse. Ce n'est pas le lieu pour revenir sur l'aspect extrêmement peu ambitieux du pacte de relance de la politique urbaine. Toutefois, par rapport à ce qui se serait passé si l'on n'avait pas modifié les textes, du simple fait que l'enveloppe de la DGF a connu cette année une augmentation significative, le déplacement opéré en faveur des communes urbaines bénéficiaires de la DSU est de l'ordre de 150 millions de francs - je préfère calculer large pour ne pas être critiqué - sur une masse de DGF communale qui dépasse 80 milliards de francs cette année. Aussi s'agit-il d'un ajustement très limité, qui ne résoudra pas, hélas ! les difficultés profondes que rencontrent les communes qui ont vécu une accumulation de problèmes sociaux sur leur sol.

Par ailleurs, autre élément quelque peu inquiétant de cette situation, s'il existe une marge de répartition au sein de la dotation d'aménagement dans une DGF qui progresse comme l'inflation et la moitié de la croissance, ce qui ne représente pas une progression très forte, c'est sim-

plement parce que la réforme de 1993, revenant sur le schéma de 1985, a instauré une augmentation très réduite de la DGF de base.

Je conviens que la réforme de 1985, à laquelle j'avais eu quelque part, procédait par excès en reconnaissant aux communes, à situation inchangée, une progression de leur DGF qui était généralement supérieure à l'inflation. Elle rétrécissait donc abusivement la marge disponible pour la péréquation, et ce pour une raison très simple - je rappellerai que ce texte avait été voté dans les deux assemblées par deux majorités politiques différentes -, à savoir que nous n'étions qu'à la fin de 1985 et que, dans les mentalités, la fin de l'inflation n'était pas encore acquise. Par conséquent, la volonté de se protéger contre l'inflation était encore très forte. Sur ce point, nous avons commis une erreur, qui a pu être constatée assez vite.

Le système de 1993 aboutit à une situation qui n'est pas davantage satisfaisante : la péréquation s'opère sur la base d'une baisse du pouvoir d'achat des communes dont la situation est stable, puisque, très régulièrement, le mécanisme d'évolution de la dotation forfaitaire aboutira à une revalorisation de la DGF inférieure à l'inflation. Bien sûr, cela a été manifeste en 1994, mais, sur la moyenne 1994-1995-1996, la dotation forfaitaire accuse une baisse du pouvoir d'achat de 1 p. 100 par an.

En outre, comme l'ont fait remarquer certains collègues élus locaux au comité des finances locales, l'indice général des prix à la consommation ne constitue pas nécessairement le meilleur outil de mesure pour évaluer l'évolution du pouvoir d'achat des collectivités locales. En effet, la part des rémunérations et celle de l'action sociale aboutissent au fait que, en situation de base, l'indice des prix des collectivités locales, s'il en existait un, comme l'Association des maires de France semble l'envisager, glisserait probablement de près d'un point de plus que l'indice général.

Ces mécanismes de répartition fonctionnent sur la base d'une évolution très plate de la DGF de base. Cela pourrait être perçu comme un avantage de péréquation, parce qu'on reprendrait de l'argent à des collectivités favorisées, mais ce n'est pas le cas. En effet, les communes qui ne bénéficient ni de la DSU ni de la DSR ne sont pas toutes, loin de là, des collectivités favorisées. En outre, pour celles qui bénéficient de la DSU et de la DSR, souvent, le montant de ces dotations est tellement faible que la sous-indexation de la dotation forfaitaire, après intégration de la DSU et de la DSR, aboutit à un total de dotations de l'Etat qui ne progresse pas comme l'inflation.

Par conséquent, nous nous trouvons devant un problème sérieux : il est difficile d'opérer une péréquation dans une période de faible croissance où, globalement, l'enveloppe progresse lentement.

La disposition du projet de loi qui tend à donner au comité des finances locales le pouvoir de relever un peu le pourcentage de variation de la dotation forfaitaire répond partiellement à cette difficulté. J'y suis donc favorable. En effet, compte tenu de l'écrasement progressif de la DGF, de trop nombreuses communes voient se réduire leur capacité à maintenir leurs services et leurs activités chaque année.

J'en viens aux éléments positifs de ce projet de loi.

L'équilibre qui résulte du nouvel indice de calcul de la DSU est plus favorable aux collectivités où se concentrent le maximum de handicaps sociaux. Il s'agit d'un effort de solidarité accrue, dont il faut se féliciter.

L'extension du bénéfice de la dotation de solidarité urbaine aux communes de 5 000 à 10 000 habitants, répond, me semble-t-il, à une attente de nombre d'entre nous. En effet, certaines communes de cette tranche de population concentrent, elles aussi, nombre de problèmes sociaux : plus la commune est petite, plus il peut y avoir une espèce de « spécialisation sociale » de son habitat.

En outre, la capacité de péréquation interne de ces communes est plus faible que celle des grandes communes.

Et puis, et surtout, l'amélioration technique de la gestion de l'indice dans le temps évite les discontinuités et les remises en cause de situations pour des communes qui, de toute façon, sont en difficulté.

Reste le débat sur la fiabilité - améliorée, espérons-le - de l'indice représentant la proportion de logements sociaux et de familles en difficulté.

Dès que nous avons réalisé la réforme de 1985, qui englobait pour la première fois l'indicateur « logements sociaux » dans le calcul de la DGF, nous savions que nous connaîtrions des difficultés de recensement de cette valeur. Elles ont été effectives ! Peut-être faut-il se demander si les services compétents de l'Etat - je ne vise pas uniquement ceux du ministère de l'intérieur, monsieur le ministre - ont accompli les efforts de fiabilisation de leurs indices permettant de mieux connaître le parc de logements sociaux à l'échelle nationale ! De toute façon, ce ne serait pas du temps perdu ! Un certain nombre de rectifications dont j'ai été personnellement témoin montrent une certaine désinvolture dans la façon dont ce dénombrement a été effectué.

L'introduction de la variable « bénéficiaires d'une aide personnelle » représente certainement un élément de pondération supplémentaire. J'aurais été hostile à la disparition pure et simple du critère « logement social », ne serait-ce que parce que cela aurait été le signe que les communes construisant des logements sociaux et celles n'en construisant pas étaient mises sur un pied d'égalité, ce qui ne serait sans doute pas une très bonne chose.

La nouvelle pondération ne me heurte pas. Cependant, je voudrais souligner que la fiabilité ne sera pas forcément considérablement améliorée. En effet, dans l'ancien dispositif, quand une commune constatait que le dénombrement des logements sociaux construits sur son sol, qui lui était communiqué dans l'état annuel, comportait une erreur, celle-ci était repérable à l'œil nu par les administrateurs de la commune ; dès lors, on pouvait engager une demande de rectification. Or la façon dont sont dénombrés aujourd'hui les membres des familles bénéficiaires des différentes aides personnalisées au logement dans chaque commune sera sans doute beaucoup plus difficile à contrôler pour les élus communaux.

J'entends bien, comme M. le ministre me l'a fait observer dernièrement au comité des finances locales, que, en ce qui concerne le droit individuel à l'ALP, les bénéficiaires - à l'exception de ceux qui, parmi eux, sont moins bien informés et qui sont tout de même un certain nombre - auront en principe pu faire valoir leurs droits, et que leur nombre devrait donc être connu assez précisément. Quant à l'affectation aux communes des bénéficiaires et à sa fiabilité dans le temps, je me demande, pour parler très franchement, si les caisses d'allocations familiales seront motivées pour fournir un effort de fiabilité supplémentaire par rapport à celui que les DDE, les directions départementales de l'équipement, ont consenti depuis dix ans.

Les DDE n'avaient pas pour mission d'assurer la fiabilité de l'attribution de la DGF; ce n'est pas non plus le rôle des caisses d'allocations familiales. Je me demande bien comment les communes pourront déceler des erreurs qui peuvent survenir dans l'affectation d'un certain nombre de bénéficiaires.

La dernière difficulté sur laquelle je voudrais attirer l'attention de mes collègues tient évidemment, tout le monde a ce point présent à l'esprit, à la fragilité financière de cette amélioration. En effet, nous le savons tous, puisque le ministre des finances nous l'a dit dans l'heure qui a suivi l'adoption définitive du projet de loi de finances au mois de décembre, l'enveloppe sur laquelle intervient cette nouvelle répartition est fondée sur une surestimation de la croissance du PIB en 1996. Nous espérons tous que cette croissance n'aura pas été trop surestimée et que nous serons près des 2,8 p. 100 prévus pour cette année. Cependant, il est tout de même prudent de se dire que l'on n'en sera pas tout à fait là.

Si la dureté des temps devait faire que le taux de croissance pour 1996 soit nettement inférieur à 2,8 p. 100, nous aurions des problèmes sérieux pour préserver cette amélioration, sinon en 1997, du moins en 1998.

Je me suis livré à un petit calcul pour savoir ce qui se passerait, en 1998, au moment de la régularisation négative, si nous avions, en 1996, un taux de croissance de 1,5 p. 100 et que l'année de référence, 1998, connaisse également un taux de croissance de 1,5 p. 100. Le résultat serait le suivant : l'enveloppe totale de la dotation globale de fonctionnement progresserait de 1,5 p. 100 seulement et la dotation forfaitaire augmenterait, si je ne me suis pas trompé, de 0,8 p. 100.

C'est la raison pour laquelle je présenterai un amendement tendant, sinon à supprimer, en tout cas à limiter les effets de la régularisation négative introduite dans la loi de 1993, car si elle se produit, et la période dans laquelle nous sommes nous oblige à nous poser lucidement la question, elle est susceptible de fragiliser considérablement l'amélioration dont il est question aujourd'hui.

Il est un second élément de fragilité que je dois évoquer, car il est au cœur de l'évolution future de la DGF, je veux parler de la question de la part de la dotation d'aménagement qui va à la coopération intercommunale. Je rappelle les chiffres : la dotation d'aménagement va atteindre, cette année, 8 milliards de francs ; 4,6 milliards ou 4,7 milliards de francs iront à la coopération intercommunale.

Que cette dotation croisse beaucoup et absorbe donc une part importante et peut-être même, certaines années, l'intégralité de la croissance de la dotation d'aménagement est en soi satisfaisant puisque cela indique un développement sur le terrain de la coopération intercommunale.

Il y a toutefois un petit hic : parmi les plus astucieux des maires ou de leurs collaborateurs, ont commencé à se monter des opérations que je qualifierai d'opérations de « stimulation » du coefficient d'intégration fiscale des groupements. Ces opérations consistent tout simplement à élever vers les finances du groupement un certain nombre de dépenses, qui sont de pure constatation et n'ont aucun caractère stratégique, de manière à transférer une partie de la ressource fiscale des communes membres vers le groupement et à augmenter fortement le coefficient d'intégration fiscale de ce dernier.

On m'a ainsi cité des cas d'inscription dans les finances du groupement des contingents de service départemental d'incendie et de secours ou des contingents d'aide sociale des communes.

Ces pratiques n'ont d'ailleurs rien de scandaleux dans le principe, mais tout le monde voit bien leur effet sur la répartition de la DGF.

Rien n'interdira demain à des communes d'un groupement de transférer à celui-ci la masse salariale de leur personnel d'entretien des écoles, lequel serait le lendemain matin même remis à la disposition des communes. De la sorte, 30 ou 40 p. 100 des dépenses communales seraient transférés au groupement, soit peut-être plus de 50 p. 100 de la charge fiscale.

Je crois donc, monsieur le ministre, que dès cette année nous devrions examiner ensemble les nécessaires limitations à apporter à la croissance de l'allocation aux groupements.

Plusieurs pistes ont été esquissées dans le rapport des inspections générales. Je me permets de souligner que celle qui préserverait le mieux la liberté de choix des collectivités membres des groupements - il ne faut pas en effet gêner les initiatives de coopération intercommunale à cause de quelques opérations un peu suspectes - tout en assurant une réelle égalité de situation des communes consisterait peut-être tout simplement à plafonner la dotation du groupement par rapport au montant des dotations acquises par les communes puisque ces dotations - DGF, DSU et DSR - seraient jugées représentatives de la situation objective de ces communes.

Enfin, je souhaite attirer votre attention - et sur ce point, vous n'êtes sans doute pas loin de penser comme moi, monsieur le ministre - sur le caractère très insuffisant de la réforme en ce qui concerne le fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France. En effet, de deux choses l'une : ou bien le nouvel indice de calcul de la DSU est bon et il faut alors l'appliquer au fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France qui a la même fonction d'égalisation des charges ; ou il n'est pas vraiment bon et il n'est alors peut-être pas forcément judicieux d'en proposer l'adoption aux assemblées parlementaires.

Comme le dispositif me semble favorable, il est souhaitable que la répartition du fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France obéisse aux mêmes critères de répartition que ceux que nous allons choisir pour la DSU. C'est l'objet d'un amendement que je présenterai.

Certes, il existe une difficulté : la disponibilité financière de la DSU est en croissance importante et cela permet donc de faire une opération de rééquilibrage, de redéploiement sans douleur particulière pour les communes dont les critères sont moins favorables ; mais il n'en va pas de même en ce qui concerne le fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France. J'en conviens, il n'est pas souhaitable d'alourdir la contribution des communes avantagées au sein de la région d'Ile-de-France. Le système a maintenant trouvé sa stabilité. Je n'exclus pas que l'on réfléchisse à un effort supplémentaire pour les communes dont les bases de taxe professionnelle rapportées à leur population ont beaucoup crû ces dernières années, car il en existe en Ile-de-France. En effet, ce n'est pas parce que l'ensemble des communes contributives a une situation stable, voire en légère dégradation, qu'il n'y a pas parmi elles des communes qui ont continué à profiter d'effets d'aubaine.

Cela étant dit, je ne propose absolument pas de revenir sur le critère de contribution. En revanche, d'une part, en instaurant une garantie pour les communes qui seraient perdantes avec le nouvel indice de DSU et en opérant, d'autre part, un petit abondement financier qui pourrait être pris simplement sur le dernier acompte de remboursement de l'avance initiale à la Caisse des dépôts et consignations - je rappelle en effet que, lorsqu'on a créé

ce fonds régional en 1991, on l'a fait en cours d'année et il a été financé par une avance de la Caisse des dépôts et consignations qui est aujourd'hui en fin de remboursement - il serait, me semble-t-il, possible de procéder dès maintenant à l'alignement des critères du fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France sur ceux de la DSU, plutôt que d'avoir à y revenir - car il y a tout de même, je crois, une approche assez générale en faveur de cette évolution - lors d'un nouveau texte qui n'ajouterait évidemment pas à l'ambiance de simplification.

En conclusion, si notre groupe relève des éléments de satisfaction dans ce projet de loi, il est tout de même obligé de constater que ce dernier se situe dans un contexte d'évolution des relations financières entre les collectivités locales et l'Etat qui n'est pas du tout satisfaisant.

Cette année, les communes connaissent de graves difficultés pour mettre leur budget en équilibre et les éléments de contentieux qui existent entre les communes, les départements et l'Etat sont loin d'être réglés.

Nous ne souhaitons donc pas donner une approbation à ce projet de loi, qui pourrait avoir valeur d'approbation d'une politique générale à laquelle nous voyons de nombreux inconvénients. Toutefois, lors de la discussion des articles, nous nous efforcerons d'améliorer ce texte dont nous reconnaissons certains des avantages. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Georges Othily. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui est soumis à notre assemblée témoigne de la priorité qu'entend accorder le Gouvernement à l'intégration urbaine et à la réduction de la fracture sociale.

Nos villes, nos communes, nos banlieues sont le théâtre d'un malaise profond qui se traduit par une poussée de violence.

C'est pourquoi il apparaît plus que nécessaire d'engager une politique volontariste pour enrayer, sinon réduire les phénomènes d'exclusion.

C'est bien cet objectif que cherche à atteindre le projet de loi relatif aux mécanismes de solidarité financière entre les collectivités locales, en agissant notamment sur la dotation de solidarité urbaine dont le montant sera porté à 60 p. 100 de la dotation d'aménagement.

Monsieur le ministre, permettez-moi de souligner que, une fois de plus, la discussion d'un projet de loi d'une telle ampleur n'a pas été précédée d'une étude d'impact ou même d'une simulation.

Une telle étude aurait eu l'intérêt de clarifier l'examen des mesures que vous proposez.

Le Parlement ne dispose pas de moyens de simulation propres à lui permettre d'exercer son contrôle sur les projets très techniques du Gouvernement en matière de finances locales.

Ne pourrait-on pas envisager de lui permettre d'accéder aux banques de données financières et fiscales de la direction générale des impôts ?

C'est vrai, réussir l'intégration urbaine implique, bien évidemment, une meilleure solidarité entre les communes.

Monsieur le ministre, ce n'est pas la première fois que nous échangeons nos points de vue sur les mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales, particulièrement sur celles de l'outre-mer.

Faut-il rappeler que, déjà, lors de la création de la dotation de solidarité urbaine, j'avais dénoncé la démarche qui consiste à attribuer d'office une quote-part aux communes de la Guyane, de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion ?

Dès lors, s'est posée la question, pour de nombreux maires d'outre-mer, de savoir si l'outre-mer participait à la DSU. Il semblerait que les communes d'outre-mer bénéficient, comme celles de la métropole, de la dotation globale de fonctionnement : DSU, DSR et dotation d'aménagement.

C'est une masse qui est prélevée sur l'ensemble de ces dotations, sous la forme d'une quote-part et qui est distribuée aux communes d'outre-mer proportionnellement au nombre des habitants selon le dernier recensement général.

J'ai donc déposé un amendement qui vise à demander l'augmentation des sommes versées pour porter la majoration du rapport démographique de 10 p. 100 à 15 p. 100.

De toute manière, les communes d'outre-mer sont assurées de bénéficier de l'évolution du taux de la DGF. Ma proposition consiste à demander une augmentation supplémentaire, d'autant que, contrairement aux communes de la métropole, la répartition de la DGF, de la DSU et de la DSR se fait selon des clefs de répartition englobant la population, le potentiel fiscal et le revenu imposable. Faut-il rappeler aussi que la création de la DSU avait précisé ces points ?

Aujourd'hui, la pertinence de la réflexion des maires des communes d'outre-mer me conduit donc à proposer de porter de 10 p. 100 à 15 p. 100 le taux de majoration du quantum de la population.

Vous n'ignorez pas, monsieur le ministre, l'état d'endettement de nos communes d'outre-mer. Plusieurs intervenants ont déjà soulevé ce problème à propos des communes de métropole. Je n'insisterai donc pas sur ce point.

Les dépenses de fonctionnement des communes sont importantes car celles-ci se substituent souvent à l'initiative privée, et quelquefois à l'Etat, en créant des emplois communaux.

En outre, parfois, les structures de base n'existent même pas et, dans ces conditions, par manque de moyens, il est impossible de réaliser les investissements les plus urgents.

Vous savez également que le potentiel fiscal des communes de plus de 10 000 habitants est, dans les départements d'outre-mer, inférieur de plus de la moitié à celui de leurs homologues de métropole.

Le seul produit tiré de la fiscalité locale des communes représente, en métropole, le double de celui des départements d'outre-mer.

Il me semble donc nécessaire, aujourd'hui plus qu'hier, de doter les communes d'une véritable autonomie financière. La solidarité entre les communes ne doit pas être succédanée. Il convient de trouver sur place les moyens financiers propres à ces régions.

Je suis persuadé, monsieur le ministre, que nos objectifs se rejoignent sur ce point : il faut permettre aux communes défavorisées de métropole et de l'outre-mer de sortir de l'exclusion.

Selon l'usage, le groupe du RDSE, à une assez large majorité, vous apportera son soutien. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. Gérard Larcher.

M. Gérard Larcher. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après avoir rapporté, devant la Haute Assemblée, le projet de loi d'orientation pour la ville et la proposition de loi Carrez relative à la diversité

de l'habitat, j'aimerais vous faire part de quelques-unes des réflexions que m'inspire ce projet de loi, qui s'inscrit dans le cadre plus général du plan national d'intégration urbaine et de la politique de la ville.

Ce projet de loi me paraît apporter des améliorations indéniables dans le calcul de la dotation de solidarité urbaine. Il n'est cependant pas dépourvu d'ambiguïtés, eu égard aux objectifs d'aménagement du territoire équilibré - aussi bien urbain que rural - auxquels notre Haute Assemblée s'est toujours montrée attachée. Je le dis d'autant plus que je passe ici plutôt pour un rat des villes que pour un rat des champs.

Je pense que, comme l'ont excellemment indiqué nos deux rapporteurs, ce projet de loi améliore les modalités de calcul de la DSU par la modification de la formule de calcul de l'indice synthétique. On prendra notamment en compte une définition différente du critère de logement.

Le recours au critère constitué par la perception des aides à la personne présente l'avantage de concerner tous les logements, neufs et anciens, en location comme en accession à la propriété, ce qui permet de prendre en compte le « parc social de fait ».

Je crois que cette innovation est bonne. Elle va d'ailleurs dans le sens des recommandations émises dans les différents rapports de la commission des affaires économiques et du Plan. Nous considérons en effet comme essentielle la prise en compte de l'accession sociale à la propriété et du marché locatif à caractère social de fait dans la définition du logement.

Dans certains quartiers comme dans certaines villes, la mixité est un objectif essentiel. Il s'agit sans doute du seul moyen de faire vivre demain dans ces villes des gens d'origine, d'âge et de condition différents, car la ville est faite d'abord de diversité. C'est un point essentiel que nous tenons à rappeler ici.

M. Paul Loridant. Il faut le dire à vos amis !

M. Gérard Larcher. La modification de la pondération des composantes de l'indice synthétique permet globalement d'augmenter la part relative de la variable logement de 40 p. 100 à 45 p. 100, de doubler, au sein de cette variable, la part représentative des bénéficiaires de prestations logement et de prendre en compte le nombre de personnes abritées ; enfin, elle réduira la part du potentiel fiscal de 5 p. 100.

Ce qui me paraît tout à fait essentiel - je partage sur ce point l'avis de notre collègue Alain Richard - c'est l'intégration dans le système des communes de 5 000 à 10 000 habitants, où, souvent, les problèmes sont concentrés : parfois, ces communes n'ont pas la dimension qui leur permettrait de connaître une certaine diversité, et je pense que les intégrer ainsi est une mesure importante et essentielle.

S'agissant du fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France, que je n'entends pas remettre en cause, je souhaiterais, monsieur le ministre, y voir clair. Avant d'en modifier le fonctionnement, il serait souhaitable que le comité des finances locales soit saisi pour en étudier les mécanismes de fonctionnement. Nous aimerions savoir où nous allons, et qui en bénéficie réellement. Bref, il faut analyser en profondeur le fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France.

Enfin, un certain nombre d'ambiguïtés persistent.

L'accroissement du montant de la DSU soulève ainsi quelques questions du point de vue de l'aménagement du territoire.

Avec l'article 2 du projet de loi, il est en effet prévu d'augmenter, en 1996, la part des crédits de la DSU à 60 p. 100 du montant de la dotation d'aménagement. A cet égard, nous soutiendrons la position de la commission des finances, qui souhaite un rééquilibrage entre les deux dotations.

Force est cependant de reconnaître que cette modification de la répartition - 60 p. 100 à la DSU, 40 p. 100 à la DSR - ne correspond pas à l'esprit qui a présidé au vote de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire : nous avons toujours pris en compte la nécessité d'un parallélisme entre les communes en difficulté et les territoires ruraux en déshérence. Ce point est essentiel, car il est une des bases de la doctrine que nous avons adoptée au Sénat.

Nous soutiendrons ce projet de loi parce que nous considérons qu'il est bon et parce qu'il répond à notre volonté de rééquilibrer les chances entre les collectivités territoriales.

Nous espérons néanmoins que l'objectif de mixité sera plus clairement pris en compte à l'avenir et nous demandons qu'un examen des mécanismes du FSRIF soit réalisé d'ici à l'an prochain.

Tels sont les souhaits que je voulais exprimer très brièvement ce matin à cette tribune. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

M. Christian Bonnet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ont ne peut qu'approuver ce que M. le rapporteur a qualifié à juste titre de « signe fort » sur la dotation de solidarité urbaine. En effet, quand le feu est à la maison, la priorité des priorités est bien de l'éteindre. Pour être moi-même plutôt rat des campagnes que rat des villes, je n'en suis que plus à l'aise pour approuver cette orientation.

Ce n'est pas pour autant qu'il convient d'oublier ces zones de ruralité auxquelles la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a réservé la place qui était indispensable. Mais il est bien évident qu'entre des zones qui sont une poudrière et des zones qui sont seulement ensommeillées et qu'il convient de réveiller, une certaine priorité doit être donnée aux secteurs les plus en difficulté, ceux qui sont situés dans des zones urbaines.

Je souhaite profiter de ces quelques instants pour vous dire, monsieur le ministre, que, dans l'équilibre très délicat de la dotation globale de fonctionnement, qui exige de la part de vos services de véritables exercices d'acrobatie année après année, il doit sans doute être possible de trouver certaines niches encore inexploitées à travers une « chasse au gaspi », notamment en s'interrogeant sur les 4,8 milliards de francs qui sont versés aux groupements car, comme vous l'avez entendu récemment devant le comité des finances locales, monsieur le ministre - mais je ne peux que le répéter très fortement - certains groupements de circonstances n'ont été constitués que pour bénéficier de subventions auxquelles ils n'auraient pas droit si l'on appliquait réellement les textes. Il y a là, me semble-t-il, une possibilité dont vous serez sans doute très heureux de pouvoir bénéficier lors de l'établissement du projet du budget pour 1997.

J'ajoute, en conclusion, que certaines compensations et certains aménagements modestes pourraient peut-être encore intervenir sur d'autres points, mais que ce ne sont certes par ces derniers qui nous préoccupent aujourd'hui.

(Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale?...
La discussion générale est close.

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je demande la parole.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je veux tout d'abord remercier le rapporteur de votre commission des finances, M. Michel Mercier, qui a mis en exergue les objectifs que nous poursuivions ensemble. Il est vrai que l'année 1996 est une année exceptionnelle, dans la mesure où elle nous permet de bénéficier, comme on dit en Guyane, d'une « fenêtre de tir » pour procéder aux modifications que nous vous proposons.

Vous avez bien voulu souligner que nous ne procédons pas à une modification de l'architecture générale du système existant, mais à une réforme tout à fait pragmatique. C'est vrai aussi pour le FSRIF, monsieur Richard, mais nous en reparlerons sans doute ultérieurement.

Cette réforme est avant tout inspirée par un souci de justice et de solidarité, en particulier – cela a été relevé par certains intervenants – pour ce qui concerne l'effort sur la dotation forfaitaire. Cet effort était effectivement nécessaire compte tenu de l'évolution qu'a connue cette dotation ces deux ou trois dernières années.

Quant à la solidarité en faveur des secteurs urbains les plus difficiles, elle s'exercera sans pour autant remettre en cause ce qui est réalisé par ailleurs au profit du milieu rural ou dans le cadre des mécanismes de péréquation.

Je voudrais confirmer, pour que les choses soient tout à fait claires, que, dans mon esprit, il s'agit d'une réforme de solidarité au sein de la dotation globale de fonctionnement, c'est-à-dire au sein d'une dotation non budgétaire à enveloppe fermée.

M. Jean-Pierre Fourcade. Très bien !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Merci, monsieur le ministre. Nous y reviendrons !

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je n'oublie pas ce que j'ai appris dans les bons documents : il s'agit d'un prélèvement sur recettes, monsieur le rapporteur pour avis ! Mais permettez-moi simplement de dire que la politique de la France est autant celle de l'Etat que celle des collectivités locales.

Il s'agit aussi d'une réforme d'équité – je reprends les termes qu'ont utilisés vos deux rapporteurs – qui s'attache à définir des critères objectifs et fiables qui n'ont d'autre ambition que de permettre une comparaison aussi rigoureuse que possible entre communes. Encore une fois, ces critères n'ont pas vocation à l'exhaustivité !

Monsieur le rapporteur pour avis, vous avez bien voulu souligner le pragmatisme des simulations successives. C'est effectivement ainsi que nous avons travaillé, en particulier pour la définition du logement social, afin de mieux prendre en compte les aides à la personne.

Pour ce qui est des inquiétudes que vous avez exprimées, messieurs les rapporteurs, à propos de la pérennité de cette réforme, il est vrai que nous bénéficions, cette

année, d'une indexation exceptionnelle qui nous permet de lisser les effets de la réforme. Il faut profiter de cette période un peu exceptionnelle pour procéder à ce type de réforme. Il n'est pas sûr, en effet, que ces évolutions se reproduiront tous les ans.

Cela étant, il est évident que les effets de cette réforme seront consolidés puisque, ensuite, nous jouerons sur des stocks qui auront été ainsi modifiés.

En répondant à MM. Bourdin et Othily, je soulignerai qu'au-delà de la complexité inhérente à la matière – et les sénateurs le savent mieux que quiconque ! – la réforme qui vous est soumise a été préparée d'une manière très transparente et dans un esprit de concertation. Comme je l'ai indiqué brièvement dans mon introduction, nous nous sommes inspirés des travaux du groupe de travail réuni en 1994 sur le logement social et de différents rapports d'inspection. Enfin, nous avons effectué beaucoup de simulations, qui ont été communiquées au groupe de travail, et j'ai moi-même, au mois de décembre – M. Bourdin s'en souvient sans doute – évoqué les grandes lignes de ce projet de loi devant le comité des finances locales.

M. Diligent a bien voulu souligner que ce projet tenait compte des suggestions du Sénat. Certaines ont été formulées dès 1991 par M. Paul Girod, puis par M. Diligent lui-même lors de la discussion sur la réforme de la DGF en 1993, et enfin par de nombreux autres membres de cette assemblée.

J'ai été sensible, en tout cas, aux appréciations qu'un homme tel que M. Diligent a pu émettre sur ce texte.

Monsieur Loridant, rassurez-vous, ce projet n'est pas le prétexte pour le Gouvernement de se parer des habits de la solidarité. A cet égard, mon discours introductif a été particulièrement clair et, au fond, assez modeste dans son expression. Il est d'ailleurs plutôt dans ma nature d'être pragmatique, voire technique, ce qui permet d'éviter tout dérapage.

Il s'agit, d'abord, d'une solidarité entre communes au sein de la DGF, et que cette solidarité soit à la fois urbaine et rurale me paraît nécessaire. L'idée de péréquation est inhérente à la DGF – je parle sous le contrôle de M. Christian Bonnet.

Enfin, monsieur Loridant, si ce projet saisit l'opportunité d'une bonne indexation de la DGF, il faut se souvenir que la réflexion avait été engagée par de nombreux élus dès 1994, avant même que nous ne connaissions les chiffres pour 1996. Il ne s'agit donc pas d'une réforme de circonstance, même si nous utilisons les circonstances, ce qui est autre chose.

Vous l'avez souligné, monsieur Richard, le projet ne permet pas de déplacer des masses importantes : si on les compare aux masses globales de DGF, on constate qu'elles sont, c'est vrai, tout à fait limitées. Mais il faut se rappeler d'où nous venons : en 1993, vous l'avez dit vous-même, la péréquation avait, en fait, disparu ; en 1994, après la réforme, elle a pu être réactivée par la nouvelle structure de la DGF au profit de l'intercommunalité de l'urbain et du rural ; aujourd'hui, il s'agit de mieux tenir compte de ce que vous appelez vous-même les frais fixes – c'est l'objet de ce déplacement de 140 millions de francs au profit de la dotation forfaitaire – de mieux appréhender les charges des communes et de fiabiliser le dispositif grâce, notamment, à la prise en compte de l'aide personnalisée au logement, utilisée depuis 1991, et qui, je le signale, n'a donné lieu qu'à deux réclamations par an dans un système, certes, où la pondération lui donnait moins d'importance.

Je crois que nous pouvons abonder la dotation de solidarité urbaine - nous en reparlerons cet après-midi - sans nuire de façon anormale à la solidarité qui s'exerce au profit du secteur rural. Ce projet n'a pas d'autre objectif.

Lorsque le comité des finances locales répartit la DGF, il opère des choix très minutieux, car, nous le savons, la marge de manœuvre n'est que de quelques dizaines de millions de francs chaque année. Le projet a pour vertu d'exploiter au mieux ces marges de manœuvre.

Enfin, monsieur Richard, vous avez évoqué le risque de voir la solidarité perturbée si, compte tenu de l'importance de la dotation réservée à l'intercommunalité, des opérations quelque peu artificielles, utilisant le coefficient d'intégration fiscale, se développaient par trop. Ce phénomène, dont nous avons discuté dans d'autres enceintes, ne nous a pas échappé et, dans le rapport sur l'intercommunalité que nous sommes en train de préparer, nous évoquerons cette affaire. J'espère donc pouvoir vous proposer un certain nombre de remèdes pour éviter l'utilisation abusive du dispositif actuel.

Monsieur Othily, je ne peux pas ne pas être sensible à la situation des collectivités de l'outre-mer, car la vie est quelque chose de continu.

Je souhaite vous rappeler un certain nombre d'éléments.

Premièrement, les ratios de population sont augmentés de 10 p. 100 pour toutes les dotations.

Deuxièmement, la dotation forfaitaire a été abondée, en 1994 - je m'en souviens très bien, et pour cause! - de 30 millions de francs, montant qui a donc été consolidé puisqu'on joue toujours sur un stock.

Troisièmement, les collectivités d'outre-mer émergent à la dotation d'aménagement dans sa globalité puisqu'elles sont considérées à la fois comme rurales et urbaines. Elles ont donc la DSR et la DSU, toujours avec l'augmentation des 10 p. 100 du ratio démographique.

Enfin, sur un plan autre que celui des dotations, je rappelle que l'État a pris en compte, pour une bonne part, la situation particulière d'un certain nombre de communes de l'outre-mer en les intégrant très directement dans la politique des contrats de ville, qui permettent d'avoir accès à des crédits budgétaires significatifs.

Monsieur Larcher, je suis tout à fait d'accord pour revoir avec vous et avec les élus d'Ile-de-France le fonctionnement du FSRIF, en particulier pour obtenir une transparence encore plus grande si cela est nécessaire pour réfléchir à son évolution ultérieure.

Je comprends parfaitement - disant cela, je m'adresse plus particulièrement à M. Loridant - que certains puissent estimer que c'est à tort que telle ou telle commune devient contributrice. Il faut cependant bien avoir conscience que le fait d'y remédier pourrait remettre en cause de manière massive, par la disparition d'un contributeur important, l'équilibre du fonds. Il faut donc être très prudent lorsqu'on exprime une telle suggestion.

Enfin, je veux remercier M. Christian Bonnet de son appui, car, pour moi, il le sait, cela a beaucoup d'importance. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

M. Jean-Pierre Fourcade. Je demande la parole pour reprendre au Gouvernement.

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

M. Jean-Pierre Fourcade. Monsieur le ministre, je veux d'abord vous donner acte de votre très grand souci de concertation, puisque voilà six mois que nous discutons

de ce projet de loi. Vous avez fait plusieurs déclarations devant le comité des finances locales, et je me réjouis, à cet égard, que les rapporteurs des deux commissions du Sénat saisies de ce projet de loi non seulement soient membres de ce comité des finances locales, mais participent à ses travaux, ce qui, à mes yeux, est encore plus important! (*Sourires.*)

En ce qui me concerne, je formulerai trois observations pour faire écho au débat.

D'abord, nous éprouvons tous, au sein du comité des finances locales, une inquiétude devant la progression non maîtrisée de la part de la DGF affectée à l'intercommunalité. Nous nous réjouissons tous que l'on puisse consacrer, cette année, 700 millions de francs de plus à la DSU, mais, vous le savez, nous sommes obligés de consacrer à l'intercommunalité 500 millions de francs de crédits supplémentaires sur la masse de la DGF.

Comme l'a dit très justement mon ami Christian Bonnet, nous ne sommes pas sûrs que la totalité de ces crédits servent au financement de projets; en fait, nous craignons qu'ils ne servent plutôt à financer des dépenses de fonctionnement.

Cela mérite réflexion, car, lorsque le taux de progression global de la DGF sera un peu plus faible qu'en cette année 1996, la croissance de l'intercommunalité risque de gêner ce qui a fait l'objet du débat de ce matin, c'est-à-dire le partage entre la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

J'ai fait une proposition, que l'on me permettra de rappeler ici. De même que, il y a quelques années, pour éviter les interférences entre départements et communes, on a scindé la DGF en deux, avec, d'un côté, une part pour les départements et, de l'autre, une part pour les communes, de même je crois qu'il faudrait avoir le courage d'apporter une deuxième modification au dispositif, pour obtenir une nouvelle répartition, avec une part de DGF qui irait à l'intercommunalité, une part aux départements et une part aux communes. Ce serait plus clair et cela éviterait les interférences et leurs conséquences malheureuses sur la DSU ou sur la DSR.

Ma deuxième observation porte sur le Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France. Mon ami Gérard Larcher a dit exactement ce que nous ressentions.

J'ajoute simplement que ce fonds est occulte, dans la mesure où les contribuables ignorent tous que l'argent qu'ils versent à leur mairie va à ce fonds de solidarité. J'aimerais qu'à tout le moins, en accord avec la direction générale des impôts, il soit clairement indiqué sur les feuilles d'impôt à quoi sert l'argent qui est ainsi collecté sous la forme d'un prélèvement occulte, je le répète, que le Conseil constitutionnel n'a, hélas! pas voulu reconnaître parce qu'il n'était pas parfaitement au fait du sujet.

Sans doute faudra-t-il un jour, comme l'ont proposé MM. Gérard Larcher et Alain Richard, aligner les règles de fonctionnement du Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France sur celles de la DSU. Il est, en effet un peu complexe d'avoir deux systèmes différents. Cette année, certaines communes vont perdre d'un côté et gagner de l'autre.

Il serait plus simple de dire qu'en Ile-de-France il y a une DSU supplémentaire, qui est financée par les communes dont le potentiel fiscal et les bases taxables sont forts et qui est répartie comme la DSU. Cela améliorerait, en la simplifiant, la gestion de nos collectivités.

Enfin, monsieur le ministre, s'agissant de la DSU et de la DSR, il m'apparaît que la solution que propose la commission des finances, c'est-à-dire un partage 57/43,

permet de tenir compte de la situation particulière des communes confrontées à des problèmes sociaux très difficiles dans certains quartiers, avec une progression de la DSR malgré tout raisonnable.

Le seul bémol que j'apporterai, en tant que président du comité des finances locales, c'est que, de mon point de vue, il vaudrait mieux renforcer l'action, en matière de DSR, sur les bourgs ruraux, qui sont vraiment l'armature profonde de la France, les points d'ancrage de la ruralité de notre pays,...

M. Christian Bonnet. Absolument !

M. Jean-Pierre Fourcade. ... plutôt que de saupoudrer, ce qui est toujours une mauvaise chose, car cela n'a aucun effet économique ni aucun effet social. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. Nous passons à la discussion des articles.

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. le président. Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 37, M. Richard, Mme Bergé-Lavigne, MM. Lise, Masseret, Massion, Miquel, Moreigne, Régnault et Sergent, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le paragraphe III de l'article 52 de la loi de finances pour 1994 (n° 93-1352 du 30 décembre 1993) est ainsi rédigé :

« III. - A compter de 1996, il est procédé, au plus tard le 31 juillet, à la régularisation du montant de la dotation afférente à l'exercice précédent lorsque l'indice, calculé sur la base du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) relatif à cet exercice et, le cas échéant, sur la base du taux d'évolution du produit intérieur brut total en volume relatif au pénultième exercice tels qu'ils sont constatés à cette date, appliqué au montant de la dernière dotation définitive connue, entraîne un produit supérieur au montant prévisionnel de la dotation inscrite en loi de finances. »

Par amendement n° 38, M. Richard, Mme Bergé-Lavigne, MM. Lise, Masseret, Massion, Miquel, Moreigne, Régnault et Sergent, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« La dernière phrase du second alinéa du paragraphe III de l'article 52 de la loi de finances pour 1994 (n° 93-1352 du 30 décembre 1993) est complétée par les mots suivants : « , sans que celle-ci ne puisse être diminuée de plus de 0,5 p. 100 ». »

La parole est à M. Richard, pour défendre ces deux amendements.

M. Alain Richard. Ces amendements sont la suite d'un désaccord important que nous avons eu au moment de la réforme de la DGF de 1993.

Pour la première fois depuis que la DGF existe - M. Bonnet pourra en témoigner - il a en effet été prévu une possibilité de régularisation négative. Il s'agit, sur une année de DGF, de retrancher à l'enveloppe de la DGF l'éventuel surcroît qui aurait été versé deux années antérieurement par surestimation, lors de l'examen de la loi de finances, soit de la croissance, soit de l'inflation, à vrai dire du combiné des deux.

La question n'est pas théorique ; cela s'est déjà produit une fois récemment, en 1993, où la croissance avait été surestimée. Et si j'en juge par la déclaration qu'a faite M. Jean Arthuis au mois de décembre dernier, juste après l'adoption définitive de la loi de finances, la prévision de croissance sur laquelle sont fondées et la loi de finances et l'enveloppe de la DGF de 1996 paraît aujourd'hui difficile à tenir. Il faut donc s'organiser dans l'éventualité où la croissance de 1996 constatée serait substantiellement inférieure à celle qui a été inscrite.

Nous estimons que le manque à gagner pour l'Etat qui résulte de cette éventuelle surestimation est limité et supportable et, par conséquent, que la régularisation négative peut ne pas être maintenue dans notre législation. C'est l'objet de l'amendement n° 37.

Il nous paraît préférable d'en tenir compte maintenant, d'en faire vraiment un élément des rapports financiers entre les collectivités locales et l'Etat, plutôt que d'avoir à le faire par une décision de circonstance dans l'éventualité, assez probable, où il y aurait un problème sérieux en 1998.

S'il y avait un risque permanent pour l'Etat de devoir prélever trop de ressources en faveur de la DGF parce qu'on se tromperait régulièrement sur le niveau de la croissance et sur celui de l'inflation, je comprendrais ce mécanisme de régularisation négative. Mais l'expérience des dernières années montre que l'erreur est, en moyenne, très faible, qu'elle est d'ailleurs parfois dans l'autre sens, et que, par conséquent, il n'y a pas de risque de dérive.

J'ajoute, d'ailleurs, que, si ce risque de dérive était constaté, c'est-à-dire s'il y avait régulièrement surestimation de la croissance dans la loi de finances, cela poserait, alors, d'autres problèmes, notamment celui de la qualité des prévisions ou des engagements politiques pris par le Gouvernement devant les assemblées lors de l'examen des lois de finances.

L'amendement n° 37 vise donc à supprimer entièrement la régularisation négative pour ne pas créer un élément d'imprévisibilité supplémentaire dans des budgets locaux qui n'en manquent déjà pas. Il faut en effet se placer dans la situation psychologique où nous pourrions être dans un an et demi si était annoncée une régularisation négative de la DGF pour 1998 qui fasse baisser la DGF des communes de 1 p. 100 ou 1,5 p. 100.

Quant à l'amendement n° 38, il vise, pour le cas où l'amendement n° 37 serait écarté, à limiter l'impact de ces régularisations négatives à 0,5 p. 100 de la masse financière de la DGF. Sinon, nous risquons vraiment de connaître des situations non maîtrisables.

Je fais le pari que si ces amendements ne sont pas retenus aujourd'hui, nous aurons droit, au moment où la question concrète de la régularisation négative se posera, à une rectification législative à la hâte, dans le désordre, pour éviter que le problème ne se pose.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Les amendements que M. Richard vient de présenter visent soit à supprimer, soit à atténuer une éventuelle indexation à la baisse de la DGF.

Actuellement, comme vient d'ailleurs de le reconnaître leur auteur, le problème ne se pose pas, puisque l'indexation à la baisse de la DGF n'est reprise que l'année n + 2.

Ce problème pourrait se poser un jour, c'est évident. Il n'en demeure pas moins que ces amendements auraient pour objet de revenir sur le texte que nous avons adopté voilà deux ans.

De plus, j'observe que la modification des règles d'indexation de la DGF relève de la loi de finances plutôt que du projet de loi dont nous discutons aujourd'hui.

Pour ces raisons, il serait bon que M. Richard retire ces amendements et les représente à l'occasion de l'examen d'une loi de finances.

M. Alain Richard. Comptez sur moi ! (*Sourires.*)

M. Michel Mercier, rapporteur. En l'instant, la commission est défavorable aux deux amendements.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 37 et 38 ?

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Monsieur Richard, je viens présenter un projet de loi qui a essentiellement trait à la DSU. Or vous déposez un amendement portant sur l'architecture générale de la DGF et sur les problèmes de principe que pourrait poser son évolution dans le temps.

Il s'agit certes d'un sujet important, et vous exprimez là une inquiétude tout à fait légitime, mais les modifications que vous proposez relèvent, comme vient de le dire M. le rapporteur, du débat annuel sur la loi de finances et non pas du projet de loi aujourd'hui en discussion.

Par ailleurs, je m'interroge, et j'interroge la commission, sur la recevabilité de ces amendements.

M. le président. Monsieur le rapporteur, l'article 40 de la Constitution est-il applicable ?

M. Michel Mercier, rapporteur. Il s'applique à ces deux amendements, monsieur le président.

M. le président. L'article 40 étant applicable, les amendements n° 37 et 38 ne sont pas recevables.

Par amendement n° 41, M. Loridant et Mme Beau-deau, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Dans le I de l'article 32 de la loi de finances pour 1996 (loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995) après les mots : "dotation globale de fonctionnement", sont ajoutés les mots : "hors dotation d'aménagement".

« II. - Le sixième alinéa du II de l'article 125-O A du code général des impôts est ainsi rédigé :

« d) A 5 p. 100 lorsque cette durée est égale ou supérieure à six ans. »

La parole est à M. Loridant.

M. Paul Loridant. Cet amendement vise à revenir sur le pacte dit « de stabilité », qui s'avère être une révision à la baisse des dotations d'Etat en direction des collectivités territoriales.

En fait, monsieur le ministre, vous voulez inscrire les communes, les départements et les régions dans une logique de réduction des dépenses publiques, alors même que - nous le savons - les besoins exprimés par nos concitoyens ne cessent de s'accroître, notamment en raison de la crise sociale.

Tous les élus, tous les responsables d'associations d'élus ou d'établissements de crédit le soulignent : nous allons dans une impasse.

Avec les fameux critères de convergence, ce sont les collectivités locales qui subissent les contraintes du traité de Maastricht. Certains sourient lorsque nous disons cela. Pourtant, un journaliste du *Figaro* soulignait, le 26 janvier dernier : « Désormais, l'Etat ne sera plus jamais aussi généreux à l'égard des collectivités locales que par le

passé. Logique maastrichtienne oblige, le déficit public doit reculer. Et, en fin de course, les budgets locaux devant toujours être votés en équilibre, ce sont bien les contribuables locaux qui, bon gré mal gré, assureront cet équilibre. » Vous apprécierez ma référence !

L'étranglement des communes est donc bien une volonté connue et, d'une certaine façon, affichée.

Notre souci, en sortant la dotation d'aménagement de l'enveloppe encadrée, est de refuser ce carcan, car vous ne ferez croire à personne qu'on améliorera les situations des villes les plus en difficulté en mettant toutes les autres à la diète.

C'est pourquoi, si l'on veut traiter une situation exceptionnelle - l'intention est louable - à savoir les difficultés auxquelles se heurtent certaines communes, notamment dans les banlieues ou dans les zones rurales, on prend une mesure exceptionnelle en termes de dotation.

Cette dotation doit donc bien venir en supplément et ne pas se fonder sur la division des communes entre elles. Tel est l'objet de notre amendement, que j'invite la Haute Assemblée à adopter.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. L'amendement n° 41 tend à exclure du pacte de stabilité la dotation d'aménagement de la dotation globale de fonctionnement. Certes, ce dispositif, s'il était adopté, permettrait d'accroître la dotation de compensation de la taxe professionnelle pendant toute la durée du pacte de stabilité. Mais, c'est évident, cet amendement a pour objet de rouvrir les débats qui ont eu lieu lors de la discussion de la loi de finances. Faut-il rouvrir ce débat à l'occasion de l'examen de ce projet de loi ?

Il est également évident que notre réponse est négative, ce qui nous évitera d'ailleurs de nous prononcer sur la nature du gage.

La commission des finances a donc émis un avis défavorable sur l'amendement.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le Gouvernement partage l'avis de la commission et émet également un avis défavorable sur cet amendement.

Je tiens simplement à dire à M. Loridant - je le fais avec le sourire - qu'il est assez astucieux de sortir du pacte de stabilité tous les indicateurs susceptibles d'être à la hausse afin de ne laisser que ceux qui sont stables ou en diminution, ce qui permet à l'ensemble de progresser... Mais c'est trop simple pour être facile à mettre en œuvre !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 41, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Par amendement n° 42, M. Loridant et Mme Beau-deau, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - L'article 33 de la loi des finances pour 1996 (loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995) est abrogé.

« II. - Dans le sixième alinéa de l'article 92B du code général des impôts, la date : "1^{er} janvier 1997" est remplacée par la date : "1^{er} juillet 1996". »

La parole est à M. Loridant.

M. Paul Loridant. Comme lors de l'examen de la loi de finances pour 1996, nous tenons à revenir sur la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement pour les communes de plus de 20 000 habitants.

Cette suppression est d'autant plus intolérable que les collectivités locales assurent l'essentiel de la dépense publique, notamment en soutenant les investissements, ce qui est particulièrement nécessaire en cette période de récession.

Il ne semble pas que cette tendance soit conduite à court terme puisque le Gouvernement a encore annoncé une diminution de crédits de 20 milliards de francs, qui seront pris sur les budgets civils.

Bref, le budget de l'Etat n'est plus ce soutien à l'économie que l'on pouvait espérer. Raison de plus pour ne pas brimer les collectivités territoriales.

En supprimant cette part de la DGE aux villes de plus de 20 000 habitants, on a porté un mauvais coup à ces dernières qui, malgré les difficultés, entreprennent, pour répondre aux besoins sociaux, économiques et culturels des populations.

En pénalisant l'effort d'équipement des villes, c'est l'emploi que l'on amoindrit.

Cette suppression de la DGE est d'autant plus inacceptable et ridicule dans le cas des communes dont nous parlons aujourd'hui. Chacun en convient.

A quoi joue-t-on quand on injecte quelques centaines de milliers de francs pour la DSU et qu'on en reprend le plus souvent la moitié par la suppression de la DGE ? Il ne faut pas se contenter de se féliciter de l'augmentation de la DSU. En effet, par ailleurs, on transfère aux collectivités territoriales de nouvelles charges, dont certaines sont contenues dans le pacte pour la ville, en supprimant certaines dotations.

Soyons clairs, l'économie réalisée est de 400 millions de francs pour l'Etat. C'est plus que dérisoire : c'est surtout symbolique de la volonté du Gouvernement de se désengager du financement et des collectivités locales.

Vous faites un drôle de calcul car, en fin de compte, il s'agirait de reconnaître le coût social en termes de consommation, de suppression d'emplois et donc d'allocations chômage. Je ne suis pas sûr que cela ne coûte pas plus que l'économie réalisée.

Pour toutes ces raisons, mes chers collègues, le groupe communiste républicain et citoyen propose de redonner la DGE aux communes de plus de 20 000 habitants.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. L'amendement n° 42 vise à abroger les dispositions de la loi de finances aux termes desquelles la première part de la DGE est supprimée. De plus, cet amendement porte atteinte à l'équilibre même de la loi de finances. Il apparaît donc à l'évidence qu'il n'a pas sa place dans la discussion actuelle et que la commission ne peut qu'émettre un avis défavorable.

J'ajoute que la commission des finances proposera, en cours de discussion, un amendement qui peut donner partiellement satisfaction à M. Loridant.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Pour les mêmes motifs que la commission, le Gouvernement est défavorable à cet amendement. Je m'interroge par ailleurs sur sa recevabilité.

M. le président. Monsieur le rapporteur, l'article 40 de la Constitution est-il applicable ?

M. Michel Mercier, rapporteur. Il l'est, monsieur le président.

M. le président. L'article 40 étant applicable, l'amendement n° 42 n'est pas recevable.

Par amendement n° 43, M. Loridant et Mme Beaudeau, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - L'article 1636 B *sexies* du code général des impôts est ainsi rédigé :

« Art. 1636 B *sexies*. - Sous réserve des dispositions des articles 1636 B *septies* et 1636 B *decies* les conseils régionaux autres que celui de la région d'Ile-de-France, les conseils généraux, les conseils municipaux et les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre fixent librement chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. »

« II. - Dans le paragraphe I de l'article 1636 B *septies* du code général des impôts, la mention : "deux fois et demie" est remplacée par la mention : "deux fois". »

« III. - Dans le paragraphe IV de l'article 1636 B *septies* du code général des impôts, la mention : "deux fois" est remplacée par la mention : "deux fois et demie". »

La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Notre amendement tend à supprimer le lien entre les « quatre taxes locales ».

Les lois de décentralisation en vigueur depuis 1982 ont considérablement accru les responsabilités et les pouvoirs des élus locaux. Pour autant, on n'a pas donné à ces élus le droit de fixer librement les taux des quatre taxes. C'est un problème que tous les élus locaux ont posé depuis longtemps.

En effet, quand on y réfléchit, on voit bien que la taxe d'habitation et la taxe professionnelle n'ont pas grand-chose à voir. L'une, la taxe d'habitation, est assise sur les bases cadastrales, sans que soient pris en compte les revenus de l'assujéti. L'autre, la taxe professionnelle, est assise sur les revenus distribués ou immobilisés, par le biais des salaires et de l'investissement matériel. Le lien entre ces taxes n'a donc rien d'évident et d'obligatoire.

L'expérience montre au contraire que ce lien a poussé à compliquer les mécanismes à l'extrême, à intégrer de nombreuses exonérations de la taxe professionnelle par le biais d'abatements à la base ou d'exonérations des produits qui sont de moins en moins compensés.

La libre fixation des taux est donc bien le plus sûr moyen d'éviter l'imputation d'une charge fiscale trop élevée pour les familles et d'une prise en charge trop importante des cotisations d'impôts locaux par le budget de l'Etat.

On ne peut en effet passer sous silence que le produit réel de la taxe professionnelle des entreprises privées est équivalent à 1 p. 100 du produit intérieur brut marchand, alors que le poids des impôts acquittés par les ménages, à savoir la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier bâti, est équivalent à 2 p. 100 de leur revenu disponible. On voit bien la distorsion qui existe entre les différents agents économiques.

C'est pour cette raison fondamentale que le groupe communiste républicain et citoyen souhaite donner aux élus les moyens de fixer le taux des quatre taxes. Les élus

locaux sont responsables. Montrons-leur que la représentation nationale en est consciente. Voilà pourquoi notre groupe propose au Sénat d'adopter l'amendement.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Mme Beudeau vient d'expliquer quelles seraient les conséquences de l'application du dispositif qu'elle propose.

Pour deux motifs, parce que la mesure proposée nous semble excessive et sans lien avec le texte en discussion, j'émet un avis défavorable.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le Gouvernement est d'autant moins favorable à l'adoption de cet amendement que, depuis un certain nombre d'années, les règles du lien entre les quatre taxes ont été légèrement assouplies. Dans un certain nombre de conditions, les communes peuvent faire varier d'une manière différenciée la fiscalité sur l'entreprise ou sur la terre, pour ce qui est de l'agriculture, et les impôts sur les ménages.

Je crois que le dispositif actuel est assez satisfaisant dans la mesure où il responsabilise les élus du fait des conséquences inéluctables, même si elles sont, dans certains cas, minorées sur la taxe d'habitation, et évite des transferts excessifs de charges entre les différentes catégories d'impôts. Je crois donc qu'il n'est pas opportun aujourd'hui de modifier le dispositif existant.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 43, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 44, M. Loridant et Mme Beudeau, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« Après le cinquième alinéa de l'article L. 234-4 du code des communes, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour la détermination du potentiel fiscal des communes membres d'un syndicat d'agglomération nouvelle, soumis au régime fiscal de l'article 1609 *nonies* B du code général des impôts, un calcul des bases de taxe professionnelle obtenu par le rapport de la dotation de coopération versé par le syndicat à la population de chaque commune membre du syndicat est opéré. »

La parole est à Mme Beudeau.

Mme Marie-Claude Beudeau. La situation des villes nouvelles au regard de la dotation de solidarité urbaine se pose en des termes assez originaux.

En effet, la législation en vigueur en matière de perception de recettes fiscales rend les syndicats d'agglomération nouvelle dépositaires de la totalité des recettes de taxe professionnelle des communes associées, la dotation de coopération versée à chacune des communes membres servant à répartir d'une certaine manière le produit de cette fiscalité.

L'effet pervers de ce dispositif est de doter l'ensemble des communes adhérentes d'un syndicat d'agglomération nouvelle d'un potentiel fiscal parfois très élevé, et sans nul doute plus élevé que le produit de taxe professionnelle réparti au titre de la dotation de coopération.

Dans le même temps, la situation de certaines communes partie prenante d'un syndicat d'agglomération nouvelle n'échappe pas aux contraintes que nous avons

d'ores et déjà pu relever dans le cadre de débats antérieurs sur la solidarité urbaine ou le développement social urbain.

Ainsi, nous ne pouvons omettre de souligner ici que l'état du patrimoine locatif de certaines communes fait l'objet aujourd'hui de l'application des dispositions de développement social des quartiers.

Il en est ainsi de la grande cité des Merisiers à Trappes, dans les Yvelines dans la ville nouvelle de Saint-Quentin, de la cité du Bois de l'Étang à La Verrière, dans la même agglomération nouvelle, ou encore du quartier des Plants dans la ville nouvelle de Cergy-Pontoise.

Il est d'ailleurs assez paradoxal que des villes qui comprennent d'importants sites DSQ soient aujourd'hui privées d'attribution de dotation de solidarité urbaine ou que cette dotation soit réduite en fonction d'un potentiel fiscal mécaniquement surévalué.

C'est en effet une question qu'il nous paraît nécessaire de réexaminer : la situation sociale des communes associées dans les agglomérations nouvelles est en effet fort diverse.

Elle tient pour beaucoup à la manière même dont ces agglomérations se sont développées et singulièrement au décalage social qui résulte tant de l'ancienneté du développement urbain que du développement de programmes d'habitation, soit locatifs, soit en accession à la propriété.

Ainsi, la commune de Vauréal, dans la ville nouvelle de Cergy-Pontoise, est passée de 1975 à 1990 de 750 à 15 000 habitants par réalisation massive de logements en accession à la propriété et en quasi-absence de logements locatifs.

Par contre, la commune de Trappes, dans la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, a ajouté à ses cités cheminotes anciennes des logements sociaux collectifs en nombre important puisque la localité compte au total 9 000 logements sociaux pour une population de 30 000 habitants environ.

Il n'est pas interdit de penser que l'un des risques qui pèsent aujourd'hui sur les villes nouvelles est celui qui résulte de cette différenciation de population organisée par la nature des logements qui ont pu être construits depuis leur développement.

Il faut en effet constater que les difficultés sociales qui touchent une commune comme Cergy, vieux village rural de 2 500 habitants devenu la troisième ville du Val-d'Oise - avec près de 50 000 habitants - n'ont rien à envier à celles qui frappent certaines des communes de la première couronne parisienne.

Cette diversité de situations sociales doit à notre sens être pleinement prise en compte dans le calcul de la dotation de solidarité urbaine.

Le sens de notre amendement est de sortir de la stricte localisation des bases qui tend à surestimer le potentiel fiscal de certaines communes au motif que c'est leur territoire communal qui sert d'assise à tel ou tel établissement et de prendre en compte la réalité des choses, c'est-à-dire le partage du produit fiscal, sous forme de dotation de coopération.

C'est sous le bénéfice de ces observations, et en restant dans le cadre de l'enveloppe complémentaire de DSU annoncée en 1996 et de ses modalités de répartition, que je vous invite à adopter cet amendement.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Sur cet amendement très technique que vient de présenter Mme Beudeau, la commission souhaite d'abord entendre l'avis du Gouvernement.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Madame Beaudeau, vous posez une vraie question que nous ne pouvons régler à l'occasion de ce texte sur la DSU.

Je vous propose de vous communiquer certains éléments factuels contenus dans le prochain rapport sur l'intercommunalité et de revoir votre suggestion à l'occasion de l'examen des éventuels textes que nous serons amenés à élaborer ensemble pour améliorer le fonctionnement de l'intercommunalité, car il me paraît extraordinairement difficile de régler cette question de la façon que vous proposez.

Ce que vous dites est exact, mais il faudrait tenir compte en même temps des sommes qui reviennent à chaque commune dans l'appréciation de leurs capacités financières. Je ne pense pas qu'un tel exercice soit possible à l'occasion de ce rapide débat. Toutefois, compte tenu de l'engagement que je prends d'examiner votre proposition à l'occasion des suites du rapport sur l'intercommunalité, peut-être pourriez-vous retirer votre amendement ? Dans le cas contraire, j'y serais défavorable.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Si l'amendement n'était pas retiré, la commission y serait défavorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 44.

M. Alain Richard. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. Alain Richard. La proposition de ma collègue Mme Beaudeau mérite certainement un second examen et la question posée, monsieur le ministre, vise en réalité l'ensemble des groupements de communes à taxe professionnelle commune.

Un point n'est pas exact dans le raisonnement développé par Mme Beaudeau, c'est l'affirmation que la commune associée à un groupement à taxe professionnelle unifiée voit son potentiel fiscal artificiellement gonflé. Le potentiel fiscal groupé sur l'ensemble des onze communes - je prends l'exemple de Cergy-Pontoise - est strictement le même que celui qui serait réparti sur chacune des communes s'il n'y avait pas de groupement. Il n'y a pas un centime de recette supplémentaire. La taxe professionnelle est perçue en commun, comme elle est perçue et redistribuée entre les communes de deux façons : soit par des dotations pour environ un tiers de son montant, soit par des interventions directes du syndicat qui fait du travail à la place des communes pour les deux autres tiers.

Il est bien sûr légitime, vis-à-vis de toutes les autres communes non regroupées, de tenir compte de ce potentiel fiscal. Ce serait au contraire une minoration tout à fait artificielle et inacceptable par les communes ne faisant pas partie de groupements à taxe professionnelle unifiée que de dire que les communes dont la taxe professionnelle est touchée en commun, puis répartie à nouveau, ont des recettes inférieures. Ce n'est absolument pas le cas.

Il y a maintenant plus de 2,5 millions d'habitants dans des groupements à taxe professionnelle unifiée. Je crois beaucoup à cette formule. Le ministre considère d'ailleurs que l'on doit aller dans ce sens. Nous avons très longuement réfléchi afin de répartir le potentiel fiscal entre les

communes de manière équitable. Il nous a semblé que cette répartition devait se faire au prorata des attributions de dotations du syndicat pour une part, mais aussi au prorata de la population pour le reste.

En effet, lorsque le syndicat finance les transports en commun, l'action culturelle, l'entretien des voiries ou des soutiens matériels aux communes - à commencer par la gestion de leur dette, puisque quand les communes ne font plus les investissements, c'est le syndicat qui les fait à leur place et qui supporte la dette - l'ensemble des interventions du syndicat a bien une contre-valeur qu'il nous a paru logique de répartir au prorata de la population.

Cette question se pose dans les mêmes termes dans les communautés de villes et dans les communautés de communes où l'on a choisi la taxe professionnelle en commun. Ce serait commettre une grave erreur dans la perception qu'ont les élus communaux de la taxe professionnelle commune que de donner un avantage indu aux communes qui ont mis la taxe professionnelle en commun.

M. le président. Madame Beaudeau, maintenez-vous votre amendement ?

Mme Marie-Claude Beaudeau. J'aurais pu retirer mon amendement après les propos de M. le ministre, mais, compte tenu de l'intervention de M. Richard, je le maintiens. *(Sourires.)*

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

Je mets aux voix l'amendement n° 44, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 45, M. Loridant et les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article ainsi rédigé :

« Les dispositions de la loi n° 90-669 sont appliquées à compter du 1^{er} janvier 1997. »

La parole est à M. Loridant.

M. Paul Loridant. Par cet amendement, nous posons de nouveau la question de la révision des bases d'imposition servant d'assiette aux impôts directs locaux et nous proposons la mise en œuvre de cette révision à compter du 1^{er} janvier 1997.

Vous vous souvenez tous, mes chers collègues, qu'en 1990 avait été mise en œuvre la procédure de révision des bases, moyennant d'ailleurs une majoration des frais de gestion et d'émission des rôles qui est toujours maintenue malgré l'achèvement de la procédure, ce qui nous vaut de sérieux débats chaque année lors de la discussion de la loi de finances.

Nos derniers débats budgétaires ont d'ailleurs été marqués par une controverse sur le maintien de cette majoration, dont il apparaît de plus en plus qu'elle est utilisée par l'Etat pour couvrir marginalement quelques-uns des éléments de son déficit budgétaire.

On pourra éventuellement nous rétorquer que l'essentiel des frais de rôle est largement consacré aujourd'hui à la couverture de dégrèvements divers et multiples qui modifient quelque peu la contribution réelle des contribuables, et singulièrement pour la taxe professionnelle qui représente l'essentiel de ces dégrèvements.

Encore convient-il ici de souligner que le processus d'accroissement des dégrèvements est pour l'essentiel lié, qu'on le veuille ou non, au fait que les bases d'imposition n'ont pas fait l'objet de la révision nécessaire, et qu'il s'agit le plus souvent, dans ce cadre, de corriger les effets pervers induits par ce retard. Bref, on tourne en rond !

Cela pourrait effectivement justifier la mise en œuvre de la révision cadastrale, en vue notamment de saisir pleinement les conséquences des changements d'assiette que celle-ci risque d'induire, si l'on en croit les résultats des simulations qui ont d'ores et déjà été effectuées et qui portent notamment sur la répartition de la charge fiscale entre les logements sociaux et les autres logements.

On sait aussi que la mise en œuvre éventuelle de la révision cadastrale risque fort d'avoir pour effet de modifier, de façon assez sensible, la fragile architecture sur laquelle sont fondés notamment les quelques concours budgétaires qui, à l'instar de la dotation de solidarité urbaine, participent de la péréquation des ressources entre collectivités locales et de la réduction de leurs écarts de ressources.

Dans le même temps, nous avons déjà eu l'occasion de souligner que la péréquation ne pouvait se concevoir dans les limites étroites des enveloppes budgétaires actuelles ni, *a fortiori*, dans celles du pacte de stabilité, qui a été validé uniquement par l'article 32 de la loi de finances pour 1996.

Elle ne peut se concevoir sur le fond par un simple jeu de répartition différenciée de ce qui aurait dû revenir aux collectivités locales, comme cela peut être le cas, à y regarder de plus près, avec l'application de la réforme de la dotation globale de fonctionnement de 1993.

Nous pensons donc que le véritable outil de péréquation réside dans l'actualisation nécessaire des bases d'imposition et dans une réforme de la taxe professionnelle qui se décide à inclure dans l'assiette de celle-ci les éléments non corporels de l'actif du bilan des entreprises assujetties.

Pour l'heure, il s'agit de bien percevoir que cet amendement s'inscrit dans une approche plus globale de la question des finances locales, qui est illustrée par d'autres propositions que nous versons au débat.

C'est en ce sens que nous le déposons, et nous vous demandons de l'adopter, en gardant à l'esprit les effets de la mise en œuvre de ladite révision cadastrale à laquelle nous avons appelé nos concitoyens à contribuer par une majoration de leurs impôts locaux.

De grâce, le travail est fait : il suffit de le mettre en œuvre. Il est payé, et il est temps maintenant de supprimer ce supplément aux impôts locaux.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. L'amendement que vient de soutenir M. Loridant appelle de ma part certaines observations.

Tout d'abord, la loi de 1990 s'applique, monsieur Loridant, depuis 1990.

Quant à la date à laquelle la révision des évaluations cadastrales sera incorporée dans les bases, je vous renvoie à l'article 68 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui est explicite à cet égard : ce sera chose faite au 1^{er} janvier 1997.

L'amendement semble donc inutile en droit. C'est pourquoi la commission s'y est déclarée défavorable.

Au demeurant, si j'ai bien compris les propos de notre collègue, il est surtout désireux d'entendre le Gouvernement pour savoir où en est l'état d'avancement de ses réflexions sur cette intéressante et récurrente question.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je rappellerai simplement que, dès 1990, il avait été clairement dit

que la mise en vigueur de la réforme et la prise en compte des nouvelles évaluations rendaient nécessaire une nouvelle loi.

En outre, mon collègue ministre de l'économie et des finances examine la possibilité d'un étalement de la réforme sur trois ans. En fonction des résultats des simulations qui seront opérées dans cette optique, le Parlement sera amené à se prononcer.

Je me permets simplement de souligner que l'affaire n'est pas simple et qu'elle ne sera pas sans conséquences pour les collectivités locales, en particulier pour les conseils municipaux.

Le Parlement devra donc engager un vrai débat sur le sujet en considérant les transferts de charges par catégorie de contribuables que cette réforme impliquera nécessairement et en se demandant ce que peut apporter de positif l'étalement sur trois ans.

Prendre une telle décision aujourd'hui ne me semble donc pas opportun. Il serait plus sage que le Parlement attende d'être muni de toutes les informations que pourra lui apporter le ministre de l'économie et des finances pour en débattre en connaissance de cause.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 45.

M. Jean-Pierre Fourcade. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jean-Pierre Fourcade. Je ne voterai pas l'amendement n° 45 parce que, comme M. le ministre, je crois que son adoption entraînerait une véritable révolution dont nous pourrions supporter les conséquences pendant de nombreuses années. Cependant, je voudrais formuler deux demandes à M. le ministre.

Premièrement, il faut absolument que le Gouvernement nous soumette un projet de loi. Il est en effet impossible de continuer à fonder la répartition de la DGF, mais aussi d'autres dotations, sur le critère du potentiel fiscal, qui ne repose plus sur des bases convenables.

L'écart entre les départements reconstruits après la guerre – je pense au Calvados – les départements du Sud-Ouest, dans lesquels il n'y a pas eu de reconstruction, et les départements d'Ile-de-France, dans lesquels les constructions nouvelles ont été nombreuses, est beaucoup plus fort aujourd'hui en termes de valeur locative réelle qu'en termes de potentiel fiscal.

Par conséquent, toute notre théorie – à laquelle M. Gérard Larcher est si attaché – sur la correction des inégalités repose aujourd'hui sur des bases partiellement fausses. Il faut en être conscient et chercher à intégrer dans les rôles des valeurs locatives correctes.

Les gouvernements précédents ont fait une erreur en surdosant la réduction au bénéfice des HLM. Si on appliquait les valeurs locatives qui résultent de la révision, on aurait un effet de ressaut terrible dans les communes qui ont un parc HLM important.

Ce sont les habitants qui n'habitent pas dans les logements HLM de ces communes qui supporteraient une augmentation massive de leur imposition locale, ce qui est absurde parce que cela toucherait, en général, des communes dans lesquelles le niveau de revenu des habitants est relativement faible.

Il faut donc non pas reprendre l'ensemble de la révision, mais partir de la révision telle qu'elle a été élaborée, minorer les abattements qui ont été consentis en faveur des HLM avec des critères qu'on peut établir sur le plan

national et la mettre en vigueur assez rapidement, en étalant l'intégration des nouvelles valeurs locatives sur plusieurs années.

Monsieur le ministre, nous discutons d'inégalités entre les collectivités territoriales qui reposent sur des bases fausses. Plus tôt on essaiera de se fonder sur des bases réelles, plus tôt nous arriverons à corriger les véritables inégalités entre nos collectivités territoriales.

M. Paul Loridant. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Paul Loridant. Il est évident que notre amendement pose un problème de fond, dont nous avons d'ailleurs saisi toute la portée. Les échanges qui viennent d'avoir lieu montrent qu'il est grand temps d'aller vers cette révision cadastrale. Nous savons combien l'exercice est difficile. A ce sujet, je partage pleinement l'avis de M. Fourcade. Quand on procède à des simulations dans sa propre commune, on s'aperçoit qu'il existe de vrais risques de transfert d'un contribuable à un autre. Il faut agir avec prudence. Cependant, il est impossible de demander indéfiniment à nos concitoyens de participer au financement d'une révision cadastrale qui a déjà eu lieu et dont les conclusions ne sont pas mises en œuvre. Je crains fort d'ailleurs que, lorsqu'on les mettra en application, elles ne soient déjà dépassées. Par conséquent, de grâce ! que le Gouvernement et l'administration mettent rapidement en œuvre cette révision cadastrale, avec toute la prudence qui s'impose, certes ; c'est absolument nécessaire.

Dans ces conditions, vous comprendrez, mes chers collègues, que je vous demande d'adopter notre amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 45, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à quinze heures.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures cinquante, est reprise à quinze heures.)

M. le président. La séance est reprise.

4

CANDIDATURE À LA DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE POUR LES PROBLÈMES DÉMOGRAPHIQUES

M. le président. L'ordre du jour appelle la nomination d'un membre de la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques.

Le groupe du Rassemblement pour la République propose la candidature de M. Alain Vasselle pour siéger au sein de cette délégation, en remplacement de M. Eric Boyer.

En application des articles 110 et 8, alinéas 2 à 11, du règlement du Sénat, le nom du candidat a été affiché et la candidature sera ratifiée s'il n'y a pas d'opposition dans le délai d'une heure.

5

SOLIDARITÉ FINANCIÈRE ENTRE COLLECTIVITÉS LOCALES

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

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi (n° 171, 1995-1996) relatif aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales.

Dans la discussion des articles, nous en sommes parvenus à l'article 1^{er}.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - L'article L. 234-7 du code des communes est ainsi modifié :

« I. - Aux premier et deuxième alinéas, les mots : "chaque année" sont remplacés par les mots : "en 1995".

« II. - La troisième phrase du troisième alinéa est ainsi rédigée :

« En 1995, ce montant progresse selon les modalités prévues au premier alinéa. »

« III. - Il est inséré, après le troisième alinéa, un alinéa ainsi rédigé :

« A compter de 1996, les montants définis aux trois alinéas précédents sont fixés ainsi qu'il suit :

« 1. Si l'indice d'évolution de la dotation globale de fonctionnement prévu au II de l'article 52 de la loi de finances pour 1994 (n° 93-1352 du 30 décembre 1993) est tel que la part du taux d'évolution du produit intérieur brut représente 33 p. 100 au moins de la valeur de cet indice, le comité des finances locales institué par l'article L. 234-20 fixe le montant de la dotation forfaitaire de telle sorte que celle-ci progresse selon un taux compris entre 50 et 55 p. 100 du taux de progression de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des communes ;

« 2. Dans le cas contraire, le montant de la dotation forfaitaire progresse de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement. »

« IV. - Au dernier alinéa, les mots : "premier alinéa" sont remplacés par les mots : "quatrième alinéa". »

Sur l'article, la parole est à M. Amoudry.

M. Jean-Paul Amoudry. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les articles 1^{er} et 2 du présent projet de loi modifient les règles de partage entre la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement, d'une part, entre la DSU et la DSR, d'autre part.

Adoptées, ces dispositions auraient pour conséquence, d'abord, de ralentir l'effort de solidarité, alors qu'il conviendrait au contraire de l'accroître pour mener à bien simultanément les politiques de la ville et des zones de revitalisation rurale, ensuite, de contribuer à élargir de nouveau les écarts de ressources entre collectivités.

C'est pourquoi je souhaite, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, vous soumettre trois observations.

La première concerne le ralentissement de l'effort de solidarité.

La réforme de la DGF votée à la fin de 1993 comportait clairement l'engagement de consacrer aux communes urbaines et rurales défavorisées, ainsi qu'aux groupements, une part significative de la DGF en leur affectant la moitié de la croissance globale.

Cet objectif de rééquilibrage est loin d'être atteint et il n'y a pas lieu, bien au contraire, de ralentir cet effort. Il semblerait souhaitable, par conséquent, que la dotation d'aménagement continue à bénéficier de la moitié de la croissance annuelle, et non pas de 45 p. 100 seulement comme le prévoit actuellement le projet de loi.

Le maintien de cette disposition est la condition d'un effort accru en faveur des communes qui connaissent le plus de difficultés, qu'elles soient urbaines ou rurales.

Ma deuxième observation porte sur la réduction de la part de la DSR.

La réforme de 1993 comportait également l'engagement d'assurer une croissance parallèle et simultanée des deux dotations, la DSR et la DSU. Toutes les simulations qui avaient été effectuées à l'appui de cette réforme prévoyaient cette évolution parallèle, ce qui avait emporté l'adhésion de nombreux parlementaires au nouveau système proposé.

Il ne semble pas opportun, aujourd'hui, de revenir, deux ans après l'entrée en vigueur de cette réforme, sur cette disposition essentielle. Un ralentissement de la progression de la DSR par rapport à celle de la DSU irait à l'encontre de l'un des objectifs principaux de la réforme, à savoir le resserrement des écarts entre strates.

Ce resserrement a été constaté pendant les deux premières années de mise en œuvre de la réforme. Il a été présenté par le Gouvernement et par l'administration comme l'un des aspects les plus positifs de celle-ci et comme un acquis essentiel. Son abandon consisterait donc à remettre en cause, deux ans après son adoption, l'un des objectifs essentiels de la réforme de 1993, ainsi que de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui fait obligation, notamment en son article 68, de resserrer les écarts de ressources entre collectivités territoriales.

Ma troisième et dernière observation concerne le renforcement de la DSU.

Si le Gouvernement juge que l'accentuation de l'effort en faveur des quartiers urbains sensibles est absolument indispensable au succès de sa politique, en particulier du pacte de relance pour la ville, il a parfaitement la possibilité de la réaliser dans le cadre des dispositions actuelles de la loi.

Celle-ci prévoit en effet que le comité des finances locales peut fixer la répartition de la DSR et de la DSU dans une fourchette de 45 p. 100 à 55 p. 100. Mais, pour que cette décision porte son plein effet, il convient que, contrairement à ce que prévoit le projet de loi, la part consacrée à la solidarité au sein de la DGF ne soit pas réduite.

Le comité des finances locales vient d'utiliser pleinement cette marge de manœuvre en fixant à 55 p. 100 la part réservée à la DSU. Celle-ci s'élève donc, en 1996, à 2,12 milliards de francs, en progression de 708 millions de francs, soit environ 50 p. 100 par rapport à l'année passée. La progression de la DSR, quoique moins rapide, a été fixée à 36 p. 100, soit un gain de 400 millions de francs environ, ce qui permet de la porter à 1,7 milliard de francs.

Le double objectif de progression plus rapide de la DSU et de maintien d'une forte croissance de la DSR est donc atteint dans le cadre du dispositif actuel. En

revanche, l'adoption du projet de loi non assorti des modifications proposées par la commission des finances aurait pour conséquence de faire progresser en 1996 la DSU de 56,43 p. 100 et la DSR de 12,37 p. 100 seulement.

Cette disposition paraît donc en contradiction avec l'objectif de rééquilibrage des ressources au profit des zones de revitalisation rurale que le Premier ministre vient d'entériner et de confirmer solennellement par sa déclaration devant le conseil national pour l'aménagement du territoire. Une grande partie des communes bénéficiaires de la DSR, et sans doute les plus défavorisées d'entre elles, se situent en effet dans ces zones de revitalisation rurale.

Adopter le texte en l'état consoliderait l'effort en faveur des seules communes urbaines, au détriment des zones rurales défavorisées, ce qui est difficilement acceptable.

M. le président. Par amendement n° 1, M. Michel Mercier, au nom de la commission des finances, propose de rédiger comme suit cet article :

« L'article L. 234-7 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 234-7. - Chaque commune reçoit une dotation forfaitaire.

« Pour 1994, le montant de cette dotation est égal à la somme des dotations reçues en 1993 en application des articles L. 234-2, L. 234-4, L. 234-10 et, le cas échéant, des articles L. 234-14-2, L. 234-19-1 et L. 234-19-2 dans leur rédaction antérieure à la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

« La dotation forfaitaire comprend également les sommes reçues en 1993 au titre de la dotation supplémentaire aux communes et groupements touristiques ou thermaux et de la dotation particulière aux communes touristiques ainsi qu'au titre de la dotation particulière au profit des villes assumant des charges de centralité, en application des articles L. 234-13 et L. 234-14 dans leur rédaction antérieure à la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 précitée. Ces sommes sont identifiées au sein de la dotation forfaitaire.

« Les groupements de communes qui percevaient au lieu et place des communes constituant le groupement les dotations prévues à l'article L. 234-13, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 précitée, continuent à les percevoir. Pour 1994, le montant de ces dotations est égal à la somme reçue en 1993.

« En 1995, les montants définis aux trois précédents alinéas progressent, sous réserve des dispositions de l'article L. 234-8, de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement.

« A compter de 1996, le taux de progression des montants mentionnés au précédent alinéa est ainsi calculé, sous réserve des dispositions de l'article L. 234-8 :

« - si l'indice d'évolution de la dotation globale de fonctionnement prévu au premier alinéa du II de l'article 52 de la loi de finances pour 1994 (n° 93-1352 du 30 décembre 1993) est tel que la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours représente 33 p. 100 au moins de la valeur de cet indice, le comité des

finances locales institué par l'article L. 234-20 fixe leur taux de progression entre 50 p. 100 et 55 p. 100 du taux de progression de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement ;

« - dans le cas contraire, ces montants progressent de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement.

« En 1996, la dotation forfaitaire de l'ensemble des communes, calculée selon les modalités prévues ci-dessus, est majorée de 97,5 millions de francs, répartis au prorata de leurs populations. Les années suivantes, cette majoration évolue selon les modalités définies au sixième alinéa. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Mercier, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Il s'agit d'un amendement de rédaction et de précision. Il a pour objet de reprendre la description du mécanisme de la dotation forfaitaire de DGF en lui faisant suivre un ordre chronologique.

Sur le fond, cet amendement ne modifie en rien l'article 1^{er}.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je suis tout à fait favorable à cet amendement, qui permet, en effet, d'améliorer la rédaction de cet article.

Cela dit, je souhaite répondre brièvement à M. Amoudry.

Je soulignerai d'abord que ce projet de loi fait mention d'un pourcentage d'évolution de 2,2 p. 100 pour ce qui est de la dotation forfaitaire, alors que les deux dotations d'aménagement croissent beaucoup plus vite : de 56 p. 100 pour la DSU et de 12 p. 100 pour la DSR. Bien sûr, les masses ne sont pas comparables, mais si l'on veut apprécier l'évolution de l'effort de solidarité, ce qui compte, c'est le pourcentage de progression.

Si l'on examine les masses réparties au titre de la dotation d'aménagement, on observe qu'on est passé de 3,5 milliards de francs en 1994 et à plus de 8 milliards de francs en 1996, soit plus qu'un doublement. Dès lors, il ne me paraît pas possible de dire que l'évolution actuelle, telle qu'elle ressort des projets proposés par le Gouvernement et adoptés par le Parlement, dénote un « ralentissement de l'effort de solidarité », pour reprendre vos termes, monsieur Amoudry.

Par ailleurs, la solidarité s'est aussi traduite par un resserrement très significatif des écarts entre strates.

J'ajoute que, compte tenu, d'une part, de l'augmentation du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et du fonds national de péréquation, sous l'effet de l'indexation, et, d'autre part, du retour de fiscalité de France Télécom à hauteur de 300 millions de francs, un grand nombre de communes rurales ont très largement profité de cette péréquation.

Ce sont là quelques éléments factuels et chiffrés que je souhaitais verser au dossier pour que nous puissions débattre en connaissance de cause.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 1, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} est ainsi rédigé.

Article additionnel avant l'article 2

M. le président. Par amendement n° 46, M. Loridant et Mme Beaudeau, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent d'insérer, avant l'article 2, un article additionnel ainsi rédigé :

« Avant le 2 octobre 1996, un rapport est remis au Parlement portant sur les conditions d'application de l'article L. 234-13 du code des communes, notamment lorsque les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine bénéficient également des dispositions de cet article. »

La parole est à M. Loridant.

M. Paul Loridant. Cet amendement tend à clarifier la situation des communes de moins de 10 000 habitants qui sont éligibles à la fois à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale.

La question de la répartition des sommes affectées à la dotation d'aménagement, notamment du partage entre la dotation globale de fonctionnement des groupements, la dotation de solidarité rurale et la dotation de solidarité urbaine, est pleinement posée par le présent projet de loi.

On sent en effet confusément - et j'en veux pour preuve le débat ouvert par les amendements du rapporteur de la commission des finances ou du groupe des présidents d'associations départementales d'élus - que le système mis en place par la réforme de 1993 est quelque peu discutable. Il convient donc de rappeler ici certaines vérités.

La montée en charge de la dotation d'aménagement a répondu à l'impératif absolu de donner aux groupements de communes, dont la structure financière est la plus fragile, malgré les conditions de remboursement prioritaire de la TVA dont ils bénéficient, une part de la DGF, afin de permettre une couverture de leur besoin de financement.

Dans le même temps, cette montée en charge s'est produite au détriment de la dotation forfaitaire, qui constitue tout de même, ne l'oublions jamais, le principal concours budgétaire de l'Etat aux collectivités locales et, pour la très grande majorité de nos communes rurales, tout simplement la principale ressource budgétaire.

Il faut rappeler ici que le pouvoir d'achat de la dotation forfaitaire s'est singulièrement réduit depuis la réforme de 1993 puisque le blocage de l'année 1994, la hausse de 0,85 p. 100 de 1995, année où l'inflation a atteint 2,1 p. 100, et la hausse de 1,92 p. 100 de 1996, pour une inflation prévisible de 2,1 p. 100 également, ont conduit à une perte sèche de quelque trois points et demi, en francs constants, de la valeur de la dotation.

La dotation d'aménagement retrouve, dès lors, son rôle principal : corriger, ou masquer quelque peu la situation plus générale de la dotation globale de fonctionnement, dont la progression est très largement insuffisante pour faire face à la croissance des dépenses des collectivités locales.

Pour 1996, le présent projet de loi nous propose en fait la répartition de ce que l'on pourrait prendre pour la manne céleste, puisque ce sont 600 millions à 700 millions de francs qui seraient affectés à la dotation de solidarité urbaine.

D'une certaine façon, les élus du monde rural nous disent : « N'oubliez pas les ruraux ! »

Ce qui motive les amendements auxquels je faisais référence est clair : le monde rural est en difficulté. Tout l'atteste, et d'abord le fait que le nombre des exploitations agricoles continue de se réduire. Pourquoi, alors, avoir

ratifié les accords du GATT et accepté la politique agricole commune ? Il faut ajouter que la crise de l'emploi dans les secteurs non agricoles affecte aujourd'hui largement les communes rurales où résident de nombreux salariés de l'industrie et du commerce.

Dans le même temps, une partie des villes éligibles à la dotation de solidarité urbaine, lorsqu'elles comptent moins de 10 000 habitants, bénéficient également, suivant les conditions fixées par l'article L. 234-12 du code des communes, de l'attribution d'une partie de la dotation de solidarité rurale.

Cet amendement vise à lancer une réflexion sur la possibilité de résoudre durablement la question du partage entre DSU et DSR. Ne conviendrait-il pas, notamment, sur la base de simulations effectuées par le ministère de l'intérieur et visées par le comité des finances locales, de modifier quelque peu l'économie du dispositif de la dotation de solidarité rurale en rattachant à la dotation de solidarité urbaine un nombre de collectivités plus important, singulièrement celles qui sont concernées par la double attribution ?

La vraie question que nous pose, en effet, le partage entre DSU et DSR est celle des effets de seuil quelque peu complexes qui ne règlent pas l'essentiel, à savoir l'insuffisance manifeste de l'enveloppe des concours, plus encore du fait de l'existence du pacte de stabilité, comme d'ailleurs la faiblesse des outils de péréquation de ressources, à commencer par les fonds nationaux et départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

De plus, chacun sait que, si la tendance à la récession économique se confirme, la régularisation de la dotation globale de fonctionnement risque d'être particulièrement douloureuse.

N'oublions jamais que nous réfléchissons sur du prévisionnel et qu'une croissance située entre 1,4 p. 100 et 1,6 p. 100, au lieu des 2,8 p. 100 inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996, signifierait 650 millions à 750 millions de francs de dotation globale de fonctionnement en moins. Nos calculs de répartition seront donc quelque peu mis à mal.

Par conséquent, il convient, de notre point de vue, de nous interroger sur l'économie générale du système mis en place pour la dotation d'aménagement - ce qui justifie d'ailleurs notre volonté de déconnecter sa progression de celle de l'enveloppe du pacte de stabilité - et d'adopter cet amendement visant à étudier la question de la dotation de solidarité rurale.

Je ne doute pas, monsieur le ministre, que cette question ne vous a pas échappé. Le rapport que nous vous demandons serait d'une particulière utilité pour l'ensemble des élus, notamment ceux de la Haute Assemblée.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. M. Loridant a soulevé une question particulièrement pertinente. Néanmoins, je rappelle que l'ensemble des informations qu'il demande sur la DSR et la DSU peuvent d'ores et déjà être trouvées, pour les exercices 1994 et 1995, dans le bilan que le Gouvernement a présenté sur la réforme de la DGF. Je rappelle également que ces informations peuvent être fournies annuellement au comité des finances locales qui, selon la loi, répartit la DGF et en contrôle l'affectation.

Si ces deux sources se révélaient insuffisantes, il est évident que la commission des finances du Sénat pourrait utiliser les pouvoirs de son rapporteur spécial, pouvoirs qu'il détient de la loi organique, pour rechercher plus avant les informations qui pourraient manquer. Dans ces

conditions, il n'apparaît pas nécessaire de surcharger de travail le Gouvernement par l'élaboration d'un nouveau rapport.

La commission est donc défavorable à cet amendement.

M. Paul Loridant. Dommage !

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le Gouvernement émet également un avis défavorable sur cet amendement, dans la mesure où le travail demandé semble avoir déjà été effectué. J'ai ici le rapport de juin 1995 : le sujet que vous évoquez y est traité à la page 42, monsieur Loridant. D'ailleurs, il convient de rappeler qu'une disposition a été introduite dans la loi du 31 décembre 1993 pour prévoir que les communes éligibles à la DSU ne perçoivent que la moitié de leur dotation de solidarité rurale première fraction.

Il me semble, je le répète, que le travail a déjà été effectué, et je ne pense pas que, depuis six mois, de nombreux changements soient intervenus.

M. le président. Monsieur Loridant, l'amendement est-il maintenu ?

M. Paul Loridant. Oui, monsieur le président.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 46, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. - L'article L. 234-9 du code des communes est ainsi modifié :

« I. - Au sixième alinéa, les mots : "A compter de 1995" sont remplacés par les mots : "En 1995".

« II. - Il est ajouté un septième et un huitième alinéa ainsi rédigés :

« Pour l'année 1996, le montant des crédits mis en répartition au titre de la dotation de solidarité urbaine est égal à 60 p. 100 du solde mentionné au quatrième alinéa.

« A compter de 1997, le comité des finances locales institué par l'article L. 234-20 fixe le montant de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale en ajoutant aux crédits affectés respectivement l'année précédente à ces deux dotations une fraction de l'augmentation annuelle du solde mentionné au quatrième alinéa telle que chacune de ces deux dotations bénéficie de 45 p. 100 au moins et de 55 p. 100 au plus de cette augmentation. »

Je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 26, M. Vasselle propose, dans le premier alinéa du texte présenté par le paragraphe II de cet article pour compléter l'article L. 234-9 du code des communes, de remplacer le taux : « 60 p. 100 » par le taux : « 50 p. 100 ».

Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 24 est présenté par M. Michel Mercier, au nom de la commission des finances.

L'amendement n° 35 rectifié est déposé par MM. Vasselle, Gouteyron, Alloncle, Althapé, Bernard, Besse, Blanc, Courtois, Gérard, Gerbaud, Goulet, Jourdain, Martin, Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Souvet, Vial, Vinçon, Doublet, César et Delevoye.

Tous deux tendent, dans le premier alinéa du texte proposé par le paragraphe II de cet article pour compléter l'article L. 234-9 du code des communes, à remplacer le taux : « 60 p. 100 » par le taux : « 57 p. 100 ».

La parole est à M. Vasselle, pour défendre l'amendement n° 26.

M. Alain Vasselle. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, cet amendement a pour objet de modifier le taux, qui est fixé à 60 p. 100 dans le projet de loi, de la part du solde de la dotation d'aménagement qui reviendrait aux communes urbaines, et ce - l'expression n'est peut-être pas tout à fait appropriée, mais je le dis tout de même - un peu aux dépens des communes rurales, donc de la dotation de solidarité rurale.

Notre collègue M. Amoudry a donné son sentiment sur la nouvelle répartition qui résulte de la disposition du présent texte. Je partage assez son avis, mais j'ai entendu la réponse que vous lui avez faite, monsieur le ministre : vous avez précisé que la dotation d'aménagement progressait d'une manière sensible en 1996 par rapport à 1995.

Nous ne pouvons que vous en donner acte. Cependant, vous conviendrez avec nous, monsieur le ministre, que la disposition que vous proposez - elle répond à un objectif tout à fait légitime, que nous comprenons, et elle correspond aux grandes décisions du Gouvernement, notamment du Premier ministre, en faveur des communes urbaines, plus particulièrement celles qui connaissent des difficultés au travers de leurs quartiers dégradés - la disposition que vous proposez, disais-je, accentuera l'écart entre la progression de la dotation de solidarité rurale et celle de la dotation de solidarité urbaine.

Si nous en étions restés à la loi de finance pour 1996 et à l'avis du comité des finances locales sur la répartition entre la part qui était affectée à la DSU et celle qui était attribuée à la DSR, nous aurions globalement été tout à fait satisfaits. En effet, le comité des finances locales, dans sa sagesse, et pour répondre aux objectifs du Gouvernement, avait arrêté le taux maximal de 55 p. 100 ; il pouvait choisir entre 45 p. 100 et 55 p. 100. Vous allez au-delà en portant le taux à 60 p. 100.

Ainsi, la DSR progressera non pas de 30 p. 100, mais seulement de 12 p. 100, ce qui se traduit en chiffres par 2,2 milliards de francs pour la DSU au titre de l'année 1996, à comparer aux 2,1 milliards de francs qui seraient résultés de la répartition consécutive à l'avis exprimé par le comité des finances locales.

La dotation de solidarité rurale, qui s'élevait à 1,3 milliard de francs en 1995 - c'est peu, d'ailleurs, au regard de l'ensemble des besoins, mais c'était la base de référence et nous savions que celle-ci devrait progresser dans le temps - aurait dû passer à 1,7 milliard de francs en 1996. Or elle ne sera que de 1,461 milliard de francs après l'adoption des dispositions législatives qui nous sont présentées aujourd'hui.

Par conséquent, vous comprendrez l'émoi des communes rurales à l'égard de ces mesures, même si la DSR progressera de 12 p. 100.

Tout à l'heure, M. Fourcade a mis l'accent sur un point extrêmement sensible : l'évolution de la dotation destinée à l'intercommunalité. Celle-ci ne peut que progresser au fil du temps puisque nous encourageons l'intercommunalité à travers non seulement la loi de 1992, mais également la loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire de 1995.

Or, comme nous évoluons pratiquement, je dirai non pas à dotation constante, mais en fonction d'indices tels que l'indice des prix ou l'indice du PIB, certes, la DGF progresse d'une manière sensible cette année, mais la part de l'intercommunalité diminue d'autant le taux de progression de la part de la dotation d'aménagement à la faveur de la DSR et de la DSU.

Ce qui préoccupe nombre d'entre nous, notamment M. Gouteyron, c'est le constat que la base de référence de l'année 1996 sera celle sur laquelle on s'appuyera à l'avenir pour faire progresser la dotation d'aménagement à partir des années 1997, 1998, 1999, etc.

J'entends bien que le comité des finances locales conservera, à partir de 1997, la possibilité de jouer sur la proportion qui ira à la DSU et à la DSR. On peut imaginer - mais j'ignore quelle sera la situation le moment venu ; M. Fourcade nous donnera en son temps le sentiment du comité des finances locales - on peut imaginer, disais-je, que ce dernier effectuera un rattrapage à partir de 1996 au profit de la DSR, compte tenu du fait qu'un effort substantiel aura été accompli au profit de la DSU en 1996.

Mon amendement tend à instaurer un équilibre dans la répartition des crédits affectés respectivement à la DSR et à la DSU. Il est vrai que les problèmes sont de nature différente et que l'on ne peut pas comparer les difficultés qui se posent en milieu urbain à celles que l'on observe en milieu rural. Quelqu'un peut-il affirmer aujourd'hui que les problèmes auxquels est confronté le milieu urbain sont plus aigus que ceux que rencontre le milieu rural ? Il est vrai que, lorsqu'on écoute les médias et lorsqu'on lit la presse, les faits-divers survenant en milieu urbain sont d'une gravité telle que l'opinion publique y est très sensibilisée, et que la tentation est forte de faire porter l'effort sur les zones urbaines plutôt que sur les zones rurales.

Mais les zones rurales ne se manifestent évidemment pas de la même manière que les zones urbaines. C'est la raison pour laquelle leur silence laisse à penser que l'acuité de leurs problèmes n'est pas la même et que l'on peut donc faire porter l'effort davantage sur les zones urbaines que sur les zones rurales. Je ne partage pas ce point de vue mais, cela étant, il faut savoir faire preuve de réalisme.

Je constate avec satisfaction - je terminerai mon propos par ce point - que la commission des finances reprend, dans l'un de ses amendements, une suggestion que j'ai faite avec plusieurs des membres de mon groupe et qui tendait à trouver un moyen terme entre, d'une part, la proposition inscrite dans le projet de loi et, d'autre part, celle que j'avais préparée moi-même, qui était de 50 p. 100.

Je suis donc prêt, en fonction des explications que vous nous donnerez, monsieur le ministre, à retirer cet amendement au profit de celui de la commission des finances. Je remercie à cet égard M. le rapporteur d'avoir repris notre proposition, et je ne doute pas que la Haute Assemblée l'approuvera (*Applaudissements sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 24 et pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 26.

M. Michel Mercier, rapporteur. L'amendement n° 26 présente un intérêt, évident, mais il remet totalement en cause la portée du projet de loi. Il s'agit ici de tout autre chose que ce que propose le Gouvernement. D'ailleurs, M. Vasselle l'a bien senti puisqu'il a cosigné un second amendement, par lequel il reconnaît le bien-fondé de la

position du Gouvernement. Ce second amendement est satisfait par celui que la commission des finances a adopté auparavant.

Comme je l'ai indiqué ce matin dans la discussion générale, les problèmes existent en zones rurales comme en zones urbaines. Nul ici ne contestera que la réforme de la dotation globale de fonctionnement de 1993 a permis de commencer à rétablir un certain équilibre entre les zones rurales et les zones urbaines. L'effet de péréquation de la réforme de 1993 ressort tout à fait du rapport que le Gouvernement nous a remis sur la DGF en ce qui concerne l'exercice 1993-1994. Il faut noter, en particulier, le rétrécissement des écarts entre les strates de population. Je parle de mémoire, mais l'on est passé, me semble-t-il, d'un écart de 1,43 à un écart qui se situe maintenant, à quelque chose près, autour de 1,35 ou 1,36.

Les choses sont en chemin et il faut poursuivre dans cette voie.

Toutefois, aujourd'hui, notre pays est confronté à un problème majeur : les quartiers en difficulté. Or le Sénat peut aujourd'hui adresser un signal fort de l'intérêt qu'une assemblée comme la nôtre - et, à travers elle, l'ensemble des collectivités locales - porte aux problèmes de la ville.

Le Gouvernement nous a fait une proposition : répartir la dotation d'aménagement, une fois la part précipitaire des groupements prélevée, entre la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale à raison de 60 p. 100 - 40 p. 100.

On nous dit que le comité des finances locales a proposé 55 p. 100 - 45 p. 100. Je rappellerai seulement que le comité des finances locales se doit d'appliquer la loi et qu'il ne pouvait aller plus loin.

M. Jean-Pierre Fourcade. Certes !

M. Michel Mercier, rapporteur. Il est évident qu'il ne prend pas parti sur le fond de la loi ; il applique la loi telle que le Parlement l'a votée.

L'amendement n° 24 présenté par la commission des finances permettrait au Sénat d'adresser un signal fort en direction des villes qui connaissent de vrais problèmes, tout en marquant la nécessité de maintenir une politique d'aménagement du territoire et de revitalisation des zones rurales.

En adoptant cet amendement tendant à partager la dotation d'aménagement à raison de 57 p. 100 pour la dotation de solidarité urbaine et de 43 p. 100 pour la dotation de solidarité rurale, nous parviendrions concrètement au résultat suivant : la dotation de solidarité urbaine augmenterait de 700 millions de francs, passant de 1,4 milliard de francs à 2,1 milliards de francs, soit une croissance très forte de 50 p. 100.

Nous devons donner ce signe. Il est bon que le Sénat, compte tenu de l'origine même de son électorat, émette ce signe positif pour le pays. Nous sommes proches des zones rurales, nous sommes attentifs à la poursuite de l'effort de péréquation de la DGF. Si vous votez l'amendement que je propose, la DSR, partie de 1,3 milliard de francs, passera à 1,56 milliard de francs, soit une augmentation de 20,2 p. 100.

Il s'agit d'un amendement d'équilibre et de sagesse, qui nous permet de lancer ce signe en faveur à la fois des zones urbaines qui connaissent des problèmes particulièrement graves et des zones rurales pour lesquelles nous continuerons l'effort lancé.

M. le président. M. Vasselle a déjà défendu son amendement n° 35 rectifié.

Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 24, 26 et 35 rectifié ?

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Nous sommes effectivement là au cœur du dispositif de ce projet de loi. J'en rappellerai brièvement l'architecture.

Il représente un effort sur la dotation forfaitaire qui bénéficie à l'ensemble des communes et - je tiens à le rappeler car cela me paraît important - après une succession d'années où elle avait évolué d'une manière sans doute un peu insuffisante au regard des besoins de la plupart des communes.

Il prévoit aussi une répartition des dotations d'aménagement que nous proposons à 60 p. 100-40 p. 100 ; je me suis expliqué sur ce point ce matin. Il s'agit de profiter de la forte progression que connaît la DGF cette année compte tenu du système d'indexation, en particulier sur le produit intérieur brut, pour donner à ces communes un ballon d'oxygène à un moment où, à l'évidence, l'ensemble de la nation doit faire un effort très important à travers ses différentes expressions que sont l'Etat et les collectivités locales.

Cela étant dit, un certain nombre d'amendements ont été déposés. Je ne vous le cacherais pas, revenir à une répartition 50 p. 100-50 p. 100 me paraît tourner le dos aux nécessités de notre époque, d'autant plus que, vous le savez bien, monsieur Vasselle, le préciput sur la DGF qui va au groupement profite tout de même pour l'essentiel à ces mêmes communes rurales, de même qu'un certain nombre de dispositifs de péréquation qui ont joué assez fortement ces dernières années.

Cela étant, j'entends bien ce que de nombreux sénateurs ont exprimé depuis ce matin concernant l'équilibre entre les deux catégories d'exigences que sont, d'une part, les problèmes des villes et, d'autre part, la mise en place d'une politique dynamique de revitalisation des campagnes.

La proposition faite par certains, en particulier par la commission des finances et par plusieurs membres du groupe du RPR, à savoir 57 p. 100-43 p. 100, paraît à tout le moins, si j'ose m'exprimer ainsi dans une telle assemblée, plus sage que le retour à 50 p. 100-50 p. 100. Le Gouvernement fait donc confiance à la Haute Assemblée pour se prononcer sur cette disposition et il s'en remet à sa sagesse.

Quant à l'amendement n° 26 - mais j'ai cru comprendre qu'il était quasiment retiré - le Gouvernement émet un avis défavorable.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Comme je l'ai indiqué ce matin, la commission des lois s'est interrogée sur la répartition 40 p. 100-60 p. 100, une moitié de ses membres se prononçant pour une répartition 40 p. 100-60 p. 100 et l'autre moitié pour une répartition 55 p. 100-45 p. 100. Je peux donc dire, en son nom, que la répartition 57 p. 100-43 p. 100, qui aboutit à une augmentation de 50 p. 100 pour la DSU et de 20 p. 100 pour la dotation de solidarité rurale recueillerait en son sein une large majorité. Elle soutiendra donc l'amendement présenté par la commission des finances.

M. le président. Monsieur Vasselle, l'amendement n° 26 est-il maintenu ?

M. Alain Vasselle. Je vais retirer cet amendement.

Permettez-moi de m'adresser brièvement à M. le rapporteur, s'agissant de l'amendement que plusieurs de mes collègues du groupe du RPR et moi-même avons déposé, relatif à la répartition 57 p. 100-43 p. 100.

Si je me suis permis de dire que la commission des finances s'était inspirée de la proposition que plusieurs de mes collègues et moi-même avons présentée, c'est parce que dans le rapport de M. Mercier, parmi les propositions de la commission, j'ai lu que « en fonction des informations dont elle disposera d'ici à la séance publique, la commission pourrait proposer d'abaisser le taux de 60 p. 100 à 55 p. 100. »

Je pensais que la commission des finances s'en tenait à sa proposition et attendait sans doute le résultat de son dialogue avec le Gouvernement pour faire une nouvelle proposition.

Je sais que la commission des finances est très bien informée. Elle a tout de suite su que nous avons préparé un amendement qui allait dans ce sens. Aussi, d'une manière intelligente et au nom du bon sens, monsieur le rapporteur, vous avez repris cette disposition à votre compte. Nous ne pouvons que nous en réjouir. J'espère qu'elle sera votée à l'unanimité.

Je retire donc l'amendement n° 26.

M. le président. Vous discuterez des droits d'auteur plus tard ! (*Sourires.*)

L'amendement n° 26 est retiré.

Je vais mettre aux voix les amendements identiques n° 24 et 35 rectifié.

M. Jean-Marie Girault. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jean-Marie Girault. J'ai écouté notre collègue Vasselle avec intérêt. Je suis de ceux qui, pendant des années, se sont associés à l'ouverture de crédits nouveaux pour les zones rurales. La ville que j'ai l'honneur d'administrer est au cœur d'une région rurale : je vois bien que la ville a besoin de la campagne, comme la campagne a besoin de la ville. Je n'ai jamais hésité à voter l'institution de nouvelles dotations de solidarité, notamment à travers les multiples évolutions de la dotation globale de fonctionnement.

J'indique à M. Vasselle que, dans les années soixante-soixante-dix, lorsque les villes ont accueilli l'exode rural, personne ne les a aidées. Leurs élus ont dû l'assumer eux-mêmes.

Aujourd'hui, alors que nous subissons les conséquences de cette urbanisation parfois excessive et pas toujours maîtrisée - ce qui, heureusement, n'est pas le cas dans toutes les agglomérations de France - je suis peiné, à un moment où le Gouvernement décide une politique de relance de la ville, de voir négocier - excusez-moi d'employer ce mot vulgaire - pour deux points de répartition. Je ne le supporte pas !

Ce matin, au cours d'une réunion du bureau élargi de l'Association des maires des grandes villes de France, MM. Jean-Claude Gaudin et Eric Raoult nous ont expliqué l'ampleur de l'effort qui va être demandé aux villes pour panser les blessures et retrouver un équilibre.

Un premier amendement prévoyait la répartition 60 p. 100 - 40 p. 100, à laquelle je suis favorable. Puis, certains proposent 57 p. 100 - 43 p. 100. Or, l'auteur du premier amendement s'empresse de le retirer pour se rallier à cette rédaction intermédiaire. Cette attitude est complètement disproportionnée par rapport aux véritables

problèmes auxquels notre pays est confronté. Dois-je rappeler à M. Vasselle que, dans les trois années à venir, si la situation perdure, les grandes agglomérations perdront 3 milliards de francs au titre des concours de l'Etat ?

Le produit de la DGF prévu cette année permet précisément de parvenir à certains rééquilibrages. La dotation de solidarité rurale en profitera. Il s'agissait de 12 p. 100. Personne ne s'y attendait. Or, maintenant, les partisans de cette dotation - je comprends qu'ils s'expriment - demandent que les villes perçoivent moins. Les ruraux, selon eux, ont aussi besoin de fonds, mais ils en recueilleraient moins que la ville. Pour eux, cette situation n'est pas normale.

Il faut changer de logique et prendre conscience que la plus grande partie de la population française vit dans la ville.

M. Gérard Braun. Hélas !

M. Jean-Marie Girault. La France rurale n'est plus aujourd'hui la même et Dieu sait si je l'aime pour ce qu'elle est. Mais la ville a aussi besoin de fonds. Je regrette même - je le dis amicalement à M. le rapporteur - cette transaction qui s'apparente à une réponse de Normand, à une sorte de compromis. (*Exclamations sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

M. Joël Bourdin. Et alors ?

M. Alain Vasselle. C'est le Normand qui parle !

M. Jean-Marie Girault. Mais oui, je dis bien « de compromis ». La dotation globale d'équipement a été supprimée pour les villes au profit des communes rurales. On a protesté mais on le subit. Or, aujourd'hui, alors que la répartition des masses permet d'aller jusqu'à 60 p. 100, je regrette que la commission des finances n'ait pas maintenu son point de vue initial.

Je ne voterai donc pas en faveur de cet amendement. Je ne me fais guère d'illusions sur le résultat du vote, mais sait-on jamais !

Alors que, pour une fois, la politique de la ville est à l'ordre du jour de la nation, je ne puis accepter que l'on discute sur deux ou trois points de différence ! (*Applaudissements sur certaines travées socialistes.*)

M. Jean-Pierre Fourcade. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jean-Pierre Fourcade. Je ne suis pas de l'avis de mon ami M. Jean-Marie Girault. Le fait, dans le texte initial du Gouvernement, de faire une exception pour 1996 en portant le taux de croissance de la DSU à 60 p. 100 et de prévoir que, à compter de 1997, le comité des finances locales retrouvera sa marge d'appréciation - 45 p. 100 au moins et 55 p. 100 au plus - n'est pas cohérent, permettez-moi de vous le dire, monsieur le ministre.

En effet, lorsque l'on a obtenu un certain taux, il est extrêmement difficile de revenir à un montant intermédiaire par la suite.

J'aurais préféré que l'on maintienne la pratique actuelle.

Monsieur Jean-Marie Girault, le comité des finances locales a pris ses responsabilités. A une très large majorité - certains ont voté contre ; nous sommes dans un système démocratique - compte tenu de l'urgence de la politique de la ville et des difficultés rencontrées par un certain nombre de nos collègues à l'heure actuelle, le comité a retenu le plafond de la fourchette, c'est-à-dire 55 p. 100.

Au sein d'un comité rassemblant tous les niveaux de responsabilités de toutes sortes de communes, les petites, les grandes, les départements, s'est donc dégagée une très large majorité pour voter le taux de 55 p. 100.

Vous proposez, monsieur le rapporteur, appuyé par M. le rapporteur pour avis, un système transactionnel à 57 p. 100 - 43 p. 100. Le comité des finances locales va devoir recalculer les affectations, mais ce n'est pas tragique. Cet amendement me paraît bon et j'y suis donc favorable. En effet, ainsi, l'année prochaine, il sera plus facile de revenir à la répartition 45 p. 100 - 55 p. 100. L'an prochain, je trouverai sans doute également une majorité pour un taux de 55 p. 100 - ou de 54 p. 100, on verra bien - compte tenu de l'urgence de la politique de la ville.

Je voudrais cependant dire à M. Jean-Marie Girault, qui ne le sait peut-être pas, qu'un certain nombre de grandes villes ne bénéficient pas de la dotation de solidarité urbaine. Permettez que, dans cette enceinte, elles puissent de temps à autre faire entendre leur voix. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants.*)

M. Jean-Marie Girault. Précisément !

M. Joël Bourdin. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Joël Bourdin. Il faut bien qu'un Normand défende la position normande de la commission des finances. (*Sourires.*)

Ce matin, lors de la discussion générale, j'ai indiqué que la repondération DSU-DSR risquait de peser sur l'avenir dans la mesure où le comité des finances locales ne pourrait intervenir que sur les évolutions. Je me réjouis de cette position transactionnelle qui, à partir de l'année prochaine, donnera plus de latitude au comité des finances locales.

M. Alain Richard. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Alain Richard. Je voudrais dire à M. Jean-Marie Girault que je partage une bonne partie de son analyse et de ses sentiments mais je n'en tire pas la même conclusion.

Il est clair que l'évolution de la dotation de solidarité rurale et des dotations affectées aux communes rurales au cours de ces dernières années a été très importante. On est parti de zéro en 1991. Aux termes de la loi créant la DDR, le montant devait être de 600 millions de francs en 1993. Nous y sommes parvenus. Puis cette dotation a été portée à 990 millions de francs en 1994 et à 1,3 milliard de francs en 1995.

Il est vrai qu'un effort accru de péréquation en direction des communes rurales a été développé ; il ne faut pas le regretter. En revanche, on peut s'interroger - cette préoccupation peut, selon moi, être perçue par tous - sur l'efficacité du dispositif, compte tenu de la très grande dispersion des aides et de leur non-convergence sur des projets intercommunaux.

Il y avait, me semble-t-il, tous les arguments pour aller dans le sens de la répartition préconisée par le Gouvernement à travers ce projet de loi, c'est-à-dire 60 p. 100 en faveur de la DSU pour 1996, sachant qu'à compter de 1997 on pourrait se rapprocher d'une proportion de 55 p. 100 - 45 p. 100, puisque le comité des finances locales retrouverait sa marge d'appréciation.

Force est de constater que, dans cette assemblée tout particulièrement - mais je suppose que des dialogues du même genre auront lieu dans l'autre assemblée - cette mesure n'est pas bien entendue par un certain nombre d'élus du milieu rural, qui voient là un risque d'inversion de priorités. Je dois dire que la façon non synthétique dont le Gouvernement développe ses annonces de programmes successifs, sans montrer la cohésion entre ces derniers, contribue à cette dispersion des approches.

J'attache pour ma part une grande importance au fait que les dispositifs de cet ordre soient adoptés avec le consentement le plus large et qu'il n'y ait pas de tentation de revanche ou de rattrapage d'un côté ou de l'autre.

Par conséquent, bien que j'estime qu'il n'y ait pas matière, cette année, à une progression de 20 p. 100 du montant de la DSR, surtout tant qu'un certain nombre de progrès n'auront pas été apportés dans sa répartition, je considère que, si l'amendement n° 24 constitue la base d'un consentement général sur cette question essentielle dans les relations entre les communes, il importe de le soutenir. Telle est la position que je défends.

A mon avis, ce dispositif confère une responsabilité importante aux deux assemblées, au Sénat en particulier, si la question se pose à nouveau au cours des prochaines années. Il faut éviter de travailler en zigzag et de considérer cette année, au même titre que les années internationales de ceci ou de cela, comme l'année du rural, ce qui impliquerait de donner ensuite un coup de barre dans la direction opposée. Il importe d'adopter une approche de synthèse, et le Gouvernement a des responsabilités à prendre à cet égard, en évitant des effets d'annonces contradictoires ou non coordonnées.

Par conséquent, compte tenu de cet état d'esprit qui devrait dominer, me semble-t-il, en matière de répartition et que M. Fourcade fait régner au sein du comité des finances locales - c'est d'ailleurs méritoire puisque les intérêts de ses membres sont relativement contradictoires - mieux vaut, à mon avis, s'orienter dans ce sens. Mais encore une fois, il importe que chacun prenne bien ses responsabilités et que ce dispositif soit considéré comme la base d'un compromis de bonne foi entre l'ensemble des représentations géographiques. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

M. Paul Loridant. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Paul Loridant. Monsieur le président, monsieur le ministre, ce point est important.

Je voudrais rappeler encore une fois, comme je l'ai fait dans la discussion générale tout à l'heure, que nous ne souhaitons en aucun cas opposer les communes des villes et celles des campagnes. Nous avons veillé à ce que la DSR ne soit pas particulièrement affectée, et, comme l'ont dit tout à l'heure divers intervenants, notamment M. Vasselle, la DSR, dans le projet de loi initial, augmentait de toute façon de 12 p. 100.

Je voudrais simplement dire à M. Vasselle que son intervention a donné à la discussion un tour désagréable : alors qu'il y a, me semble-t-il, un consensus dans cet hémicycle pour ne pas opposer les villes et les campagnes, la tonalité de son intervention nous a donné l'impression d'un sentiment de revanche à l'égard des villes.

Vous me permettez, monsieur Vasselle, en m'adressant à vous,...

M. le président. Je vous prie de bien vouloir éviter les interpellations de collègue à collègue, monsieur Loridant !

M. Paul Loridant. J'indiquerai donc simplement que le Gouvernement et sa majorité s'étant lancés dans un pacte pour la ville, il y a à mon avis quelque contradiction à entendre tel ou tel membre de la majorité ne pas le soutenir.

Les sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen considèrent l'amendement n° 24 comme un texte d'équilibre, et ils s'y rallient donc. Le vrai problème pour les membres de la Haute Assemblée est, à mon avis, d'abonder la DGF pour que les communes urbaines et les communes rurales, loin de s'opposer les unes aux autres, puissent s'y retrouver, d'intégrer la croissance du produit intérieur brut dans la progression de la DGF et de veiller à ce qu'en aucun cas cette dernière ne puisse régresser. *(Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen, ainsi que sur certaines travées socialistes.)*

M. le président. Je vous prie de bien vouloir éviter les interpellations directes, monsieur Loridant !

M. Alain Vasselle. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Alain Vasselle. Ayant été interpellé par deux de mes collègues, et sans vouloir entrer dans une polémique stérile, je voudrais que l'on ne se méprenne pas sur mes propos et sur leur tonalité.

Il n'était pas du tout dans mon intention d'opposer la ville à la campagne, et je regrette que mon collègue Jean-Marie Girault ait donné un ton passionnel à son intervention qui a pu laisser croire le contraire.

M. le président. Mon cher collègue, comme à M. Loridant, je vous demanderai, même si vous avez été vous-même interpellé, de ne pas agir de même.

M. Jean-Marie Girault. Je demande la parole.

M. le président. Mon cher collègue, pour l'instant, c'est M. Vasselle qui a la parole !

M. Alain Vasselle. Nous avons recherché un juste équilibre entre les parts qui devaient revenir à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale.

Je terminerai par deux remarques très brèves.

Tout d'abord, la dotation forfaitaire est le résultat de l'application de coefficients qui ont toujours fait l'objet de longs débats au sein de l'Association des maires de France et qui avantagent plutôt les communes urbaines par rapport aux communes rurales.

Par ailleurs, on dit que la réforme de la dotation globale d'équipement pénalisera la totalité des communes urbaines. Je me permets de m'inscrire en faux contre cette affirmation, car, si la dotation globale d'équipement ne profitera certes plus, à travers la DGE première part qui a disparu, aux communes de plus de 20 000 habitants, elle profitera encore à des communes ayant jusqu'à 20 000 habitants.

Or, une commune de 20 000 habitants doit-elle être considérée comme une commune rurale ou comme une commune urbaine ? Il faudrait bien quand même, mes chers collègues, que nous nous entendions sur l'importance de nos collectivités afin de ne pas nous enfermer dans des discussions stériles qui ne débouchent sur rien !

M. Jean-Marie Girault. Je demande la parole pour un fait personnel.

M. le président. Je ne pourrai vous la donner qu'en fin de séance, mon cher collègue.

M. Jean-Marie Girault. C'est extraordinaire ! On n'arrive pas à s'exprimer ici !

M. le président. Je regrette, mais c'est ainsi ! Vous avez déjà expliqué votre vote !

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix les amendements identiques n° 24 et 35 rectifié, pour lesquels le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(Les amendements sont adoptés.)

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

Je mets aux voix l'article 2, ainsi modifié.

(L'article 2 est adopté.)

Article 3

M. le président. « Art. 3. - L'article L. 234-12 du code des communes est modifié comme suit :

« I. - Le II est ainsi rédigé :

« II. - Bénéficiaire de cette dotation :

« 1° Les trois premiers quarts des communes de 10 000 habitants et plus, classées, chaque année, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges défini au III ci-après ;

« 2° Le premier dixième des communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants, classées, chaque année, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges défini au IV ci-après. »

« II. - Le III est ainsi rédigé :

« III. - L'indice synthétique de ressources et de charges mentionné au II pour les communes de plus de 10 000 habitants est constitué :

« 1° Du rapport entre le potentiel fiscal par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 234-4 ;

« 2° Du rapport entre la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune et la proportion de logements sociaux dans le total des logements des communes de 10 000 habitants et plus ;

« 3° Du rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement, de leur conjoint et des personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer dans le nombre total de logements de la commune et cette même proportion constatée dans l'ensemble des communes de 10 000 habitants et plus ;

« 4° Du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu par habitant de la commune, calculé en prenant en compte la population qui résulte des recensements généraux ou complémentaires.

« Les logements sociaux retenus pour l'application du présent article sont les logements locatifs appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré, aux sociétés d'économie mixte locales et aux sociétés à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations, à l'exclusion des logements foyers mentionnés au 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation.

« Les aides au logement retenues pour l'application du présent article sont les prestations prévues aux articles L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation, L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale.

« Le revenu pris en considération pour l'application du 4° est le dernier revenu imposable connu.

« L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par addition des rapports visés aux 1°, 2°, 3° et 4°, en pondérant le premier par 45 p. 100, le deuxième par

15 p. 100, le troisième par 30 p. 100 et le quatrième par 10 p. 100. Toutefois, chacun des pourcentages de pondération peut être majoré ou minoré pour l'ensemble des communes bénéficiaires d'au plus cinq points dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.

« Les communes sont classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique. »

« III. - Le IV est ainsi rédigé :

« IV. - L'indice synthétique de ressources et de charges mentionné au II pour les communes de 5 000 à 9 999 habitants est obtenu par l'addition de quatre rapports identiques à ceux mentionnés au premier alinéa du III et pondérés en application des dispositions du cinquième alinéa du III.

« Les valeurs de référence utilisées pour le calcul de ces rapports sont les valeurs moyennes pour les communes dont la population est comprise entre 5 000 à 9 999 habitants.

« Les communes sont classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique.

« IV. - Il est ajouté les paragraphes V, VI et VII ainsi rédigés :

« V. - L'enveloppe à répartir entre les communes de 5 000 à 9 999 habitants éligibles à la dotation est égale au produit de leur population par le montant moyen par habitant revenant à l'ensemble des communes éligibles.

« VI. - L'attribution revenant à chaque commune de 10 000 habitants et plus est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué, pondéré par un coefficient calculé en fonction du rang de classement de la commune et qui varie linéairement de 2 à 0,5 pour les communes éligibles dans l'ordre décroissant de leur indice, ainsi que par l'effort fiscal dans la limite de 1,3.

« L'attribution revenant à chaque commune de 5 000 à 9 999 habitants est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué et par celle de son effort fiscal, dans la limite de 1,3.

« VII. - Lorsqu'une commune cesse d'être éligible à la dotation, elle perçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente.

« Les sommes nécessaires sont prélevées sur les crédits affectés par le comité des finances locales à la dotation de solidarité urbaine. »

Par amendement n° 27, M. Vasselle propose, dans le dernier alinéa (2°) du texte présenté par le I de cet article pour le II de l'article L. 234-12 du code des communes, de remplacer le nombre : « 5000 » par le nombre : « 3500 ».

La parole est à M. Vasselle.

M. Alain Vasselle. Cet amendement tend à faire prendre en considération la situation des communes de 3 500 habitants et plus, nombre qui constitue un seuil de population de référence, notamment pour la mise en application des modes de scrutin.

Dans ces communes se posent malheureusement, ici ou là, quelques problèmes dans des quartiers difficiles. Aussi serait-il souhaitable, la loi allant dans le sens du bénéfice de cette dotation aux communes de moins de 10 000 habitants, de prendre en considération les communes de 3 500 habitants et plus.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. L'amendement n° 27 a pour objet d'étendre la DSU aux communes de 3 500 habitants et plus.

Il existe probablement des cas tout à fait réels auxquels pense M. Vasselle.

Je voudrais simplement rappeler qu'actuellement, compte tenu des critères, aucune commune de moins de 5 000 habitants n'est éligible à la dotation de solidarité urbaine.

J'ajoute que le partage entre dotation de solidarité rurale pour les communes de moins de 10 000 habitants et dotation de solidarité urbaine pour les communes de plus de 10 000 habitants répond au constat simple que la population française se partage à peu près pour moitié entre communes de plus de 10 000 habitants et communes de moins de 10 000 habitants.

Compte tenu de ces observations, je suis conduit, au nom de la commission des finances, à émettre un avis défavorable sur l'amendement n° 27.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je ne répéterai pas ce qui vient d'être dit par M. le rapporteur. Le Gouvernement adopte rigoureusement la même position défavorable que la commission, et ce pour des raisons identiques.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 27, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 28, M. Vasselle propose de compléter *in fine* le texte présenté par le I de cet article pour le II de l'article L. 234-12 du code des communes par un alinéa ainsi rédigé :

« ... 2° Les communes de moins de dix mille habitants dont le nombre de logements sociaux est supérieur à 1 100 et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de dix mille habitants. »

La parole est à M. Vasselle.

M. Alain Vasselle. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, cet amendement a pour objet de permettre un redéploiement de la DSU en faveur des communes de moins de 10 000 habitants, les plus défavorisées, en ouvrant le bénéfice de la DSU aux communes dont le nombre de logements sociaux est supérieur à 1 100 et dont le potentiel fiscal est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen national des communes de plus de 10 000 habitants.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Le critère du nombre de 1 100 logements sociaux par commune paraît extrêmement sévère, compte tenu de la nouvelle définition du logement social contenue dans le projet de loi que nous examinons actuellement. L'adoption de l'amendement n° 27 constituerait donc une régression pour les communes de moins de 10 000 habitants par rapport au texte du Gouvernement.

Telles sont les raisons pour lesquelles la commission des finances émet un avis défavorable sur l'amendement n° 28.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le Gouvernement partage l'avis de la commission. Le dispositif proposé, qui n'éviterait pas les effets de seuils, constituerait en effet une régression par rapport au projet de loi.

M. le président. Monsieur Vasselle, l'amendement n° 28 est-il maintenu ?

M. Alain Vasselle. Non, je le retire.

M. le président. L'amendement n° 28 est retiré.

Je suis maintenant saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 2, M. Michel Mercier, au nom de la commission des finances, propose de rédiger comme suit le quatrième alinéa (3°) du texte présenté par le paragraphe II de l'article 3 pour le III de l'article L. 234-12 du code des communes.

« 3° Du rapport entre la moyenne communale par logement des bénéficiaires d'aides au logement, de leur conjoint et des personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer et cette même moyenne constatée dans l'ensemble des communes de 10 000 habitants et plus ; ».

Par amendement n° 18, M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit le quatrième alinéa (3°) du texte présenté par le paragraphe II de l'article 3 pour le paragraphe III de l'article L. 234-12 du code des communes :

« 3° Du rapport entre la moyenne des bénéficiaires d'aides au logement, de leur conjoint et des personnes à charge vivant habituellement à leur foyer, par logement de la commune, et cette même moyenne constatée dans l'ensemble des communes de 10 000 habitants et plus, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ; ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 2.

M. Michel Mercier, rapporteur. Cet amendement tend à une meilleure rédaction de l'article 3 et à une clarification de la définition des indices d'éligibilité des communes en vue de la répartition de la dotation de solidarité urbaine. Mais peut-être cette rédaction n'a-t-elle pas convaincu tout à fait la commission des lois !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 18.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je ne me permettrai pas de taquiner M. le rapporteur de la commission des finances, encore moins la commission des finances dans son ensemble, à laquelle j'ai eu l'honneur d'appartenir pendant de nombreuses années.

Si l'on voit bien la notion qui est proposée par le Gouvernement, la rédaction n'est pas aussi simple qu'il y paraît ; la preuve en est que nous avons trois rédactions différentes autour de la même idée !

Si j'ai bien compris, il s'agit de comparer la totalité de la population habitant des logements dont le titulaire bénéficie d'une aide au logement à la totalité des logements de la commune, de façon à faire ressortir la proportion de la population se trouvant en situation telle qu'on puisse en déduire que la commune a des difficultés avec ses habitants les plus pauvres.

M. Michel Mercier, rapporteur. C'est cela !

M. Henri de Raincourt. C'est simple !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Le Gouvernement propose une rédaction, la commission des finances en propose une autre, dont je crains qu'elle ne puisse être interprétée comme étant un indice de densité par logement dont le titulaire est aidé, et la commission des lois en propose une troisième.

En réalité, l'amendement n° 18 de la commission des lois comporte deux aspects : d'une part, une réécriture de cette notion - mais je pense que, sous le bénéfice des

explications des uns et des autres, on verra bien de quoi il s'agit, et je suis prêt à retirer la proposition de rédaction de la commission des lois sur ce point - et, d'autre part, l'introduction d'un décret en Conseil d'Etat pour préciser les choses, disposition à laquelle la commission des lois, en revanche, tient beaucoup.

Dès lors, il y a deux façons de voir, monsieur le président : soit je retire la partie « littéraire » de l'amendement de la commission des lois, et la commission des finances me fait alors la grâce d'accepter la référence au décret en Conseil d'Etat à cet endroit du texte ; soit M. le ministre nous fait remarquer que la référence au décret pris en Conseil d'Etat n'est pas à la place adéquate, et je serai alors tout prêt à me rallier à une proposition du Gouvernement pour déterminer l'endroit du texte où cette référence doit figurer.

Dans un cas comme dans l'autre, je suis persuadé que nous trouverons très rapidement une position transactionnelle dont chacun s'estimera content et dont, j'espère, les juristes qui auront à appliquer le texte seront satisfaits ; mais de cela, je suis moins sûr ! (*Sourires.*)

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 2 et 18 ?

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. L'amendement n° 2 me paraît tout à fait recevable. J'y suis favorable, car il permettra de clarifier les choses.

Pour le reste, s'agissant des décrets pris en Conseil d'Etat, le projet de loi prévoit, dans son article 10, que les décrets nécessaires seront effectivement rédigés et mis en œuvre. Cela me paraît être une mesure de prudence satisfaisante et correspondre au souci de la commission des lois.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, nous n'allons pas pouvoir nous rejoindre ! La commission des lois déteste par essence les articles « balais » dans lesquels on renvoie à un décret en Conseil d'Etat qui viendra compléter en tant que de besoin le dispositif prévu dans un projet de loi.

A cet égard, j'indique d'avance - mais vous le savez bien, monsieur le ministre - que la commission des lois va proposer la suppression de l'article 10. C'est bien pourquoi nous tenons à ce que l'article 3 contienne une référence au décret en Conseil d'Etat.

Cela étant, monsieur le président, j'ai bien entendu la préférence qu'a exprimée le Gouvernement, par rapport à son propre texte - ce qui constitue un effort étonnant (*Sourires.*) - pour l'amendement de la commission des finances.

Par conséquent, je rectifie l'amendement n° 18 afin qu'il affecte désormais non plus le quatrième mais le septième alinéa de l'article 3.

M. le président. L'amendement n° 18 rectifié sera donc appelé en discussion au moment où nous examinerons le septième alinéa de l'article 3.

Je vais maintenant mettre aux voix l'amendement n° 2.

M. Jean-Pierre Fourcade. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jean-Pierre Fourcade. Je souhaite simplement poser une question à la commission et au Gouvernement.

Connaissant l'importance du contentieux concernant les problèmes de logement, je voudrais savoir si, par la formule « bénéficiaires d'aides au logement, de leur conjoint et des personnes à charge », vous visez également les concubins.

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Oui !

M. Michel Mercier, rapporteur. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Fourcade. Dans ces conditions, il s'agit donc du couple et des personnes à charge. Nous sommes bien d'accord, monsieur le ministre ?

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Oui !

M. Jean-Pierre Fourcade. Merci, monsieur le ministre.

M. Lucien Neuwirth. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Lucien Neuwirth. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je me demande simplement combien de maires seront susceptibles de déchiffrer, non seulement cet article, mais l'ensemble de la loi, et s'il ne vaudrait pas mieux, finalement, garder l'article 10 !

M. Alain Richard. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Alain Richard. Il me semble que la définition qui résulte de l'amendement de la commission des finances est assez claire. Je crois d'ailleurs me souvenir qu'elle a été établie, pour répondre à la question de M. Fourcade, par référence au texte relatif à l'aide au logement. Ce sont les mêmes termes qui sont utilisés et, de ce point de vue, il y a donc, me semble-t-il, cohérence.

Je suis évidemment de l'avis de la commission des lois en ce qui concerne le recours à des décrets en Conseil d'Etat. Si je m'interdis par principe d'intervenir au Parlement sur la situation des membres du Conseil d'Etat - cela me paraît être une règle déontologique élémentaire - je considère cependant qu'il peut ne pas être inutile d'indiquer à nos collègues comment pourrait intervenir, en de telles circonstances, le Conseil d'Etat.

Il me paraît de loin préférable, lorsqu'un texte de loi renvoie à un décret en Conseil d'Etat, qu'il soit précisé exactement sur quel objet. Cela permet d'éviter, entre autres choses, des demandes de reclassement ultérieures.

Cela étant, je me permets d'appeler votre attention car, en l'occurrence, je ne suis pas sûr que l'intervention du Conseil d'Etat soit décisive. Il s'agit vraiment là d'une question de pratique administrative, nous ne sommes pas en présence d'une question majeure de répartition entre collectivités, et encore moins d'une question d'organisation administrative ou de libertés publiques.

En outre, je me permets de rappeler que nous sommes tous d'accord pour que ces dispositions s'appliquent en 1996. Or nous sommes le 8 février, et la navette n'en est qu'à son début. S'il s'agit de donner trois jours au Conseil d'Etat pour qu'il examine un projet de ce genre, je ne suis pas sûr qu'il y apporte beaucoup de valeur ajoutée, ...

M. Jean-Pierre Fourcade. Très juste !

M. Alain Richard. ... malgré la célérité bien connue des membres de l'Assemblée du Palais-Royal. (Sourires.)

La seule chose que je me permettrai de recommander à M. le ministre, c'est que le décret en question comporte une obligation d'information envers les communes - je

rejoins tout à fait ce que disait M. Neuwirth à l'instant - à l'image de l'avis annuel qui leur est envoyé en matière de DGF. Je suis en effet convaincu que ce sera le point que les communes auront le plus de mal à vérifier.

Aujourd'hui, dans une commune normalement constituée, nous ne disposons d'aucun élément pour apprécier le nombre exact de bénéficiaires de l'APL, alors que nous avons quand même une vague idée du nombre de logements sociaux. Si le décret énonce - et ce sera, à mon avis, une de ses dispositions principales - suffisamment d'éléments d'analyse pour que les communes puissent vérifier leur situation du point de vue de la définition du ratio, il ne me paraît absolument pas indispensable de faire intervenir le Conseil d'Etat.

Sur ce point, je me sépare donc de M. Paul Girod.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 2, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 47, M. Loridant et Mme Beaudeau, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent :

I. - Après le cinquième alinéa (4°) du texte présenté par le paragraphe II de l'article 3 pour le III de l'article L. 234-12 du code des communes d'ajouter un alinéa ainsi rédigé :

« 5° Du rapport entre le taux de chômage de la population active de la commune et le taux de chômage moyen national, calculés par l'ANPE. »

II. - De rédiger comme suit la première phrase du neuvième alinéa du texte présenté par le paragraphe II de l'article 3 pour le III de l'article L. 234-12 :

« L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par addition des rapports visés aux 1°, 2°, 3°, 4° et 5° en pondérant le premier par 35 p. 100, le deuxième par 15 p. 100, le troisième par 30 p. 100, le quatrième par 10 p. 100 et le cinquième par 10 p. 100. »

La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Nous vous proposons d'introduire un élément supplémentaire dans l'indice synthétique.

Selon nous, le taux de chômage par rapport à la population active dans les communes doit être pris en compte dans le calcul de l'indice, afin de mieux refléter la réalité de la population communale. En effet, nous le savons bien, ceux qui vivent dans une ville n'ont pas toujours grand-chose à voir avec ceux qui y travaillent. C'est particulièrement vrai pour certaines villes proches de Paris, dont le potentiel fiscal est élevé mais dont le revenu par habitant se situe bien en deçà du revenu moyen constaté dans les villes de plus de 10 000 habitants.

Les villes qui comptent au sein de leur population de nombreuses personnes sans emploi ont des charges accrues, personne ne peut le nier.

M. le rapporteur n'a-t-il pas dit tout à l'heure que l'objet de ce projet de loi était d'aider les communes et de les comparer entre elles ? Notre amendement va tout à fait dans ce sens, d'autant que les dernières statistiques nous confirment que le nombre de chômeurs ne bénéficiant plus d'allocation est en augmentation constante, d'où des charges accrues pour nos communes.

C'est la raison pour laquelle, mes chers collègues, je vous demande d'adopter cet amendement.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. L'amendement que vient de présenter Mme Beaudeau a pour objet d'inclure, parmi les critères de répartition de la DSU, le taux de chômage. Cette idée paraît à première vue séduisante, mais elle nous semble extrêmement difficile à mettre en œuvre. En effet, d'une part, le critère de taux de chômage est délicat à appréhender dans le temps, car il donne lieu à des flux importants; d'autre part, on se rend vite compte que ce critère, comme l'a d'ailleurs dit Mme Beaudeau, est très difficile à rapporter à une commune en particulier.

Un débat a déjà eu lieu il y a deux ans dans cette assemblée pour savoir si ce critère était véritablement opérationnel, et le Sénat l'avait alors rejeté.

Je crois qu'il nous faut faire de même aujourd'hui.

S'agissant de la DSU, il convient d'abord de comparer les communes entre elles, grâce à un faisceau d'indices susceptibles de donner l'image la plus exacte possible de la situation des unes par rapport aux autres. Le critère proposé n'ajouterait rien, et peut-être même ne serait-il pas utilisable. Ne prend-on pas les données de l'année *n-2* pour répartir la DGF ?

Pour toutes ces raisons, la commission des finances a émis un avis défavorable sur cet amendement.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je partage l'avis de la commission des finances.

M. le président. Personne ne demande la parole?... je mets aux voix l'amendement n° 47, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 3, M. Michel Mercier, au nom de la commission des finances, propose, dans le sixième alinéa du texte présenté par le paragraphe II de l'article 3 pour le III de l'article L. 234-12 du code des communes, de remplacer les mots : « sociétés à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations » par les mots : « filiales de la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts et consignations ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Mercier, rapporteur. Cet amendement vise à préciser ce que l'on entend par « logements sociaux », afin que nous puissions les inventorier exactement.

Nous proposons ainsi de considérer que sont des logements sociaux ceux que possèdent les filiales de la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts et consignations.

Certes, nous savons bien que nous ne pouvons pas être exhaustifs, mais le caractère social des logements que nous visons dans cet amendement est incontestable.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le Gouvernement est favorable à cet amendement, qui clarifie la rédaction du projet de loi.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 3, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis maintenant saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 36, M. Jean-Jacques Robert propose :

I. - Dans le sixième alinéa du texte présenté par le II de l'article 3 pour le III de l'article L. 234-12 du code des communes, après les mots : « de la Caisse des dépôts et consignations », d'insérer les mots : « et les logements du parc social locatif ayant bénéficié de prêts à la construction consentis par le Crédit foncier de France dans le cadre d'ensembles de bâtiments à usage d'habitation de plus de 2 000 habitants ».

II. - En conséquence, dans le même alinéa, après les mots : « aux sociétés d'économie mixte locales », de remplacer le mot « et » par une virgule.

Par amendement n° 52, M. Loridant et Mme Beaudeau, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent, après le sixième alinéa du texte présenté par le II de l'article 3 pour le III de l'article L. 234-12 du code des communes, d'insérer trois alinéas ainsi rédigés :

« Sont également pris en compte pour l'application du présent article les logements appartenant à des bailleurs, personnes morales à vocation sociale et leurs filiales, dont le patrimoine locatif à usage d'habitation est composé d'au moins mille logements et qui :

« a) Ou bien ont bénéficié de prêts spéciaux à la construction consentis par le Crédit foncier de France ou la Caisse française de développement ;

« b) Ou bien sont régis par une convention conclue en application de l'article L. 351-2 (2°, 3°, 4°) du code de la construction et de l'habitation. »

La parole est à M. Jean-Jacques Robert, pour présenter l'amendement n° 36.

M. Jean-Jacques Robert. Les années soixante ont vu surgir, notamment dans la région parisienne, d'importants ensembles locatifs qui ne bénéficiaient pas du label « HLM ». Certaines communes touchant peu de taxe professionnelle - j'allais dire certaines communes « pauvres » - ont dû alors supporter la construction de ces ensembles sociaux à la faveur de prêts consentis par le Crédit foncier de France. Elles dépendent donc largement aujourd'hui de l'aide financière apportée par la DSU.

Nous considérons qu'elles ne doivent pas perdre ce bénéfice, qui est vital pour elles. Nous proposons donc de réintroduire ces grands ensembles dans les critères de logements sociaux retenus pour l'éligibilité à la DSU car leur caractère social est indéniable et les difficultés actuelles des communes où ils sont implantés sont réelles.

M. le président. La parole est à M. Loridant, pour défendre l'amendement n° 52.

M. Paul Loridant. Ce n'est certainement pas un hasard si deux sénateurs de l'Essonne défendent des amendements très voisins ! *(Sourires.)*

Dans quel cadre va être prise en compte la notion de logement social au titre de l'indice synthétique ?

S'il est indiscutable que les logements HLM, que les logements des filiales immobilières de la Caisse des dépôts et consignations - plus précisément des filiales de la Société centrale immobilière de la Caisse - sont pris en compte, il serait regrettable de ne pas inclure dans cet ensemble certains logements construits le plus souvent dans les années soixante avec des financements spécifiques du Crédit foncier de France et dont les caractéristiques d'occupation sociale sont très proches, sinon identiques, à celles des logements du secteur HLM.

Cet amendement concerne certes de manière plus importante qu'ailleurs quelques communes, notamment dans la région d'Ile-de-France, où ces logements peuvent s'avérer déterminants dans le parc locatif de la localité. Ce sont cependant là quelques situations particulières dont il nous semble utile de nous libérer au travers de l'intégration que nous proposons.

Nous proposons également d'intégrer dans les logements sociaux ceux qui ont fait l'objet d'un conventionnement au titre de l'attribution de l'aide personnalisée au logement.

Si, pour les logements classés dans les 2^e et 3^e de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, cela ne crée guère de différence, il n'en est pas tout à fait de même pour les logements définis au 4^e, qui concernent avant tous des logements privés ayant fait l'objet d'un conventionnement.

Là encore, il s'agit pour nous de prendre en compte les caractéristiques de l'occupation sociale de ces logements, c'est-à-dire la réalité sociale de leurs occupants au-delà de ce que l'on pourrait retrouver au travers de l'indice synthétique fourni par les bénéficiaires des aides personnalisées au logement.

C'est sous le bénéfice de ces observations que je vous invite, mes chers collègues, à adopter cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n^{os} 36 et 52 ?

M. Michel Mercier, rapporteur. Ces deux amendements visent des cas très particuliers.

L'amendement n^o 52 reprend la définition actuelle des logements sociaux, dont il a été démontré, précisément, qu'elle n'était pas viable, qu'elle faisait naître des contentieux, dans la mesure où l'on était incapable de savoir ce que l'on entendait réellement par « logement social ».

Le critère « logement social » est certes important, mais il est difficile à déterminer clairement. C'est d'ailleurs au vu de cette situation que le Gouvernement propose à la fois une définition plus restrictive de la notion de logement social et une diminution de l'importance de ce critère dans le critère synthétique d'attribution et de partage de la DSU, moyennant l'affectation d'une part plus importante au critère de l'aide à la personne. Du fait de la composition de l'habitat de ces grands ensembles, ces cas particuliers sont en quelque sorte couverts par le critère de l'aide à la personne.

Pour ces raisons, et sous réserve d'un avis contraire du Gouvernement, la commission émet un avis défavorable sur les deux amendements.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. J'aimerais que l'on en revienne à l'essentiel, comme vient d'ailleurs de le suggérer M. le rapporteur.

Ce qui m'apparaît primordial, dans le dispositif de cet article, c'est que, dans l'indice synthétique, l'on majore le poids de l'aide personnalisée au logement, c'est-à-dire la prise en compte des habitants dans leur diversité et dans leur nombre, et que l'on minore l'inventaire physique des logements sociaux. Cela répond d'ailleurs au souci exprimé dans un certain nombre d'amendements.

L'essentiel, c'est donc la prise en compte de l'aide au logement et sa remontée dans l'indice synthétique.

Pour ce qui est de la manière de calculer le premier élément de l'indice synthétique, c'est-à-dire le nombre de logements sociaux, je veux revenir sur ce qu'a dit à plusieurs reprises M. le rapporteur.

Nous souhaitons avoir des modalités de calcul fiables permettant de classer les communes les unes par rapport aux autres et non de faire l'inventaire des logements sociaux dans ce pays ou de dire qu'il y a tant de logements sociaux dans telle commune.

Cela étant, il est vrai qu'il y a un cas particulier, celui d'une commune de l'Essonne qui, au travers d'un financement particulier d'un grand organisme financier français, a un parc spécial de logements.

Il est évident qu'on ne peut pas intégrer dans les modalités de calcul pour l'ensemble de la France et, bien sûr, pas de cette manière pour cette commune, ce type de logements sociaux. En effet, nous le savons bien, il devient très difficile, au fil du temps, de déterminer le propriétaire de ces logements et la nature des personnes qui y habitent. On retombe dans un système d'incertitude tout à fait préoccupant.

Mais, j'en conviens volontiers, compte tenu de la masse relative que représente ce programme de logements par rapport à la population, nous sommes en présence d'un cas particulier.

J'observe, cependant, que cela n'amène pas cette commune à sortir du dispositif de la DSU. En revanche, il semble bien - je vois que M. Richard a déjà compris la suite - que cela la fasse sortir du FSRIF, ce qui ne serait peut-être pas le cas si nous avions un autre mode de répartition du FSRIF.

M. Alain Richard. Voilà !

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. M. Richard va, décidément, beaucoup trop vite dans ses raisonnements !

Nous en reparlerons tout à l'heure. Aujourd'hui, je ne peux pas accepter les amendements, mais j'espère pouvoir, dans les jours ou les semaines qui viennent, avancer sur cette affaire du FSRIF. Je m'engage d'ailleurs à le faire pour qu'on y voie plus clair.

Si nous arrivons à introduire cette modification sur le FSRIF, à condition de le faire posément, car, dans ces affaires très complexes, il ne faut pas aller trop vite pour éviter de se tromper, le cas de la commune de l'Essonne en question sera pour l'essentiel réglé sans que nous prenions de nouveau un risque à l'échelon national au regard de la fiabilité de notre mode de calcul.

Pour toutes ces raisons, je suis défavorable aux deux amendements.

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

Je mets aux voix l'amendement n^o 36, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n^o 52, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n^o 29 est présenté par M. Vasselle.

L'amendement n^o 48 est déposé par M. Loridant et Mme Beaudeau, les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

Tous deux tendent, dans le sixième alinéa du texte proposé par le paragraphe II de l'article 3 pour le paragraphe III de l'article L. 234-12 du code des communes, à supprimer les mots : « à l'exclusion des logements-foyers mentionnés au 5^e de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation ».

La parole est à M. Vasselle, pour défendre l'amendement n° 29.

M. Alain Vasselle. Cet amendement a surtout pour objet de connaître la raison qui a conduit le Gouvernement à exclure les logements foyers du dispositif.

Ces foyers abritent en effet des personnes âgées qui sont éligibles à l'aide personnalisée au logement. A partir du moment où les logements foyers sont exclus du dispositif, ces personnes continuent-elles à être prises en compte dans le calcul ou non ?

Qu'est-ce qui justifie l'exclusion spécifique de ces logements foyers à cet alinéa de l'article ? J'aimerais comprendre.

M. le président. La parole est à Mme Beaudeau, pour défendre l'amendement n° 48.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Sur le sixième alinéa du paragraphe II de l'article 3, nous avons déposé un certain nombre de propositions pour étendre la définition du logement social.

L'amendement n° 48 vise, lui, à réintroduire les logements foyers dans les logements sociaux.

Bien entendu, le calcul en équivalent logement pourrait être revu. Il n'empêche que ces logements foyers, qu'il s'agisse de foyers de jeunes travailleurs, des résidences pour personnes âgées, des foyers SONACOTRA, sont des logements à vocation sociale.

C'est pourquoi il nous semble important de revenir sur le texte qui nous est proposé en réintroduisant ces logements foyers dans les logements sociaux.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les deux amendements ?

M. Michel Mercier, rapporteur. Ces deux amendements nous permettent de poursuivre le débat que nous avons entamé sur le problème des critères de répartition.

Réintroduire les logements foyers dans les logements sociaux, c'est réintroduire dans les calculs un manque de fiabilité qui a donné lieu à de nombreux contentieux.

L'objet du dispositif est non pas de déterminer le nombre exact, dans chaque commune, de logements sociaux, mais de trouver un critère « logement social » fiable qui permette de comparer les communes les unes aux autres. Or, la définition des logements foyers n'est pas claire et le fait de prendre en compte ces logements ne facilitera donc en rien le classement comparatif des communes.

En revanche, sera pris en compte, bien entendu, le nombre de personnes qui vivent dans les logements foyers dès lors qu'elles reçoivent l'une des trois aides au logement visées par la loi. On retiendra non pas le critère physique mais le critère humain.

Je rappelle, d'ailleurs, que le projet a renforcé le poids du critère humain par rapport à celui du critère physique puisque le critère « aide personnelle » pèse deux fois le critère « construction sociale ».

Pour ces raisons, j'émet, au nom de la commission des finances, un avis défavorable sur les deux amendements.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le Gouvernement fait siens les arguments de la commission. Il est donc inutile de les répéter.

Ce type de logements existe dans la plupart des communes dans des proportions à peu près équivalentes partout.

M. Alain Richard. Ce n'est pas le cas des foyers pour travailleurs migrants !

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Leur prise en compte ne modifierait pas sensiblement le classement des communes les unes par rapport aux autres. Quant au reste, c'est pris en compte par le biais des aides personnalisées au logement.

J'observe qu'en 1995 on a réintroduit ces logements foyers. Ce fut épouvantable. Il n'y avait aucune fiabilité dans leur dénombrement. En effet, si certains sont gérés par des organismes publics ou par des communes, d'autres le sont par des associations. On n'y arrive pas ! En vérité, il y a là un risque de contentieux considérable, qui n'en vaut pas le prix, si je puis dire.

M. le président. Je vais mettre aux voix les amendements identiques nos 29 et 48.

M. Alain Richard. Je demande la parole contre les amendements.

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

M. Alain Richard. A mon avis, ces amendements additionnent des situations trop différentes. En cela, ils justifient l'observation quelque peu tactique de M. le ministre, qui consiste à dire que, comme ce sont des choses variées et difficiles à dénombrer, il vaut mieux ne pas les prendre en compte.

Je souhaite cependant que, d'ici à l'examen du projet à l'Assemblée nationale, puisque l'urgence a été déclarée, on envisage ce que donnerait la seule prise en compte des foyers pour travailleurs migrants, dont la répartition entre les communes - sur ce point, je suis obligé de contredire M. le ministre - n'est pas - il faut dire les choses comme elles sont - totalement « lisse » sur l'ensemble du territoire urbain.

La charge en problèmes sociaux et en interventions communales liée à l'occupation de ces foyers-là est en effet beaucoup plus importante et beaucoup plus permanente que pour les foyers de jeunes travailleurs, les foyers d'étudiants ou les foyers de personnes âgées.

Sans approfondir exagérément le débat sur un point technique, il m'apparaît que, s'agissant au moins des foyers de travailleurs migrants, dont le nombre est réduit et dont le recensement n'est pas techniquement très complexe, il y aurait des arguments pour un maintien dans la définition du logement social.

M. Alain Vasselle. Je demande la parole.

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

M. Alain Vasselle. J'avais peut-être une vision quelque peu tronquée des choses. En effet, je connais mieux les foyers de résidence en milieu rural puisque je suis président d'un office d'HLM et que j'ai en charge un certain nombre de ces foyers. Or, la population qui occupe ces logements ruraux est composée à 80 p. 100 de personnes qui sont éligibles à l'APL. Il aurait donc été normal que, dans ce cas de figure, les occupants entrent également physiquement dans la prise en compte.

Toutefois, M. le ministre m'ayant apporté un éclairage supplémentaire sur la question, notamment sur les foyers urbains, j'accepte de retirer l'amendement.

M. le président. L'amendement n° 29 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 48, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 4, M. Michel Mercier, au nom de la commission des finances, propose de compléter le sixième alinéa du texte présenté par le paragraphe II de l'article 3 pour le paragraphe III de l'article L. 234-12 du code des communes par une phrase ainsi rédigée :

« Sont également considérés comme des logements sociaux pour l'application du présent article, les logements appartenant aux houillères de bassin, aux sociétés à participation majoritaire des houillères de bassin ainsi qu'aux sociétés à participation majoritaire des Charbonnages de France. »

Par amendement n° 49, M. Loridant et Mme Beau-deau, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent de compléter le sixième alinéa du texte présenté par le paragraphe II de l'article 3 pour le paragraphe III de l'article L. 234-12 du code des communes par la phrase suivante :

« Sont également considérés comme des logements sociaux pour l'application du présent article, les logements locatifs appartenant aux houillères de bassin, aux sociétés civiles immobilières filiales des Charbonnages de France, de la Société nationale des chemins de fer, d'Electricité de France et de Gaz de France. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 4.

M. Michel Mercier, rapporteur. Toujours dans le même souci de comptabiliser les logements sociaux qui peuvent l'être de façon incontestable, la commission des finances propose de réparer un oubli en réintroduisant dans le critère des logements sociaux les logements locatifs qui appartiennent aux sociétés à participation majoritaire des houillères de bassin et aux sociétés à participation majoritaire des Charbonnages de France.

Cet amendement vise simplement à permettre de comptabiliser les logements sociaux dans les bassins miniers.

M. le président. La parole est à M. Loridant, pour défendre l'amendement n° 49.

M. Paul Loridant. Cet amendement est pratiquement identique à celui que vient de présenter M. Mercier, au nom de la commission des finances. Il le complète pour prendre en compte une réalité qui me paraît plus large et plus complexe.

En effet, les logements locatifs appartenant à de grandes entreprises forment, dans bien des communes, l'habitat prépondérant, un habitat incontestablement à caractère social. C'est ainsi qu'on peut parler des cités minières - mais l'amendement de M. Mercier y fait référence - et des cités cheminotes notamment.

Nous souhaitons que les logements des employés et des retraités de ces grandes entreprises, qui sont des habitations modestes, puissent être compris dans la notion de logement social.

Bien entendu, si M. le rapporteur de la commission des finances en était d'accord, nous serions prêts à transformer notre amendement n° 49 en un sous-amendement à l'amendement n° 4.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. La commission des lois a eu connaissance de l'amendement de la commission des finances, et elle s'est demandée dans quelle mesure il était bon, dans un tel projet de loi, d'ouvrir une sorte de

boîte de Pandore avec l'énumération successive de catégories, en fonction, non pas des caractéristiques des logements, mais des catégories de propriétaires desdits logements.

Elle avait été tentée par une démarche un peu analogue à la vôtre, monsieur Loridant, qui consistait à mentionner, entre autres, les logements de la Société nationale des chemins de fer.

Or il s'avère que, si l'introduction des logements des Charbonnages de France est pertinente, parce que le système d'attribution des logements en question ne permet pas à leurs occupants de bénéficier des APL et, par conséquent, exclut les communes du décompte à la fois au titre des logements et au titre des caractéristiques de la population, il n'en est pas de même pour les logements dépendant de la SNCF.

Par conséquent, la mention des logements des Charbonnages de France se justifie par leur nature, alors que tout autre ajout ouvrirait la voie à une kyrielle de demandes pour n'importe quelle entreprise, y compris les entreprises textiles d'autrefois qui, elles aussi, avaient leurs cités ouvrières.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 49 ?

M. Michel Mercier, rapporteur. M. le rapporteur pour avis a parfaitement exprimé le sentiment de la commission des finances, qui est défavorable à l'extension proposée par M. Loridant, puisque les occupants de ces logements peuvent percevoir des aides au logement, ce qui n'est pas le cas de ceux des logements des Charbonnages de France.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 4 et 49 ?

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. M. le rapporteur pour avis a dit le plus important.

S'agissant des cités minières, un vrai problème se pose, d'une part, en raison de la concentration géographique et, d'autre part, du fait de la mise à disposition de ces logements à des personnes sans droit à l'aide au logement. On ne peut pas en dire autant pour les logements construits par la SNCF, EDF ou GDF, leurs occupants pouvant avoir accès à l'aide au logement.

Le Gouvernement est donc favorable à l'amendement n° 4 et défavorable à l'amendement n° 49.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 4, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 49 n'a plus d'objet.

Par amendement n° 50, M. Loridant et Mme Beau-deau, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent de compléter le sixième alinéa du texte présenté par le paragraphe II de l'article 3 pour le III de l'article L. 234-12 du code des communes, par la phrase suivante : « Sont également prises en compte les habitations à loyer modéré appartenant aux communes. »

La parole est à M. Loridant.

M. Paul Loridant. L'amendement apporte une précision : il vise à faire prendre en compte au titre des logements sociaux les HLM qui appartiennent aux communes.

En effet, nous pensons qu'on ne peut faire une différence entre les HLM des organismes et des sociétés d'économie mixte et les HLM des communes.

Le risque d'un transfert massif de ces logements vers des SEM créées trop rapidement plaide également en faveur de cette révision.

C'est pourquoi, au nom du groupe communiste républicain et citoyen, nous vous proposons, mes chers collègues, d'adopter cet amendement.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Pour les motifs déjà indiqués à l'occasion de la discussion de l'amendement n° 29, la commission émet un avis défavorable.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Même avis que la commission : défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 50, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 51, M. Loridant et Mme Beaudeau, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent de compléter le sixième alinéa du texte présenté par le paragraphe II de l'article 3 pour le III de l'article L. 234-12 du code des communes, par la phrase suivante : « Sont également prises en compte pour l'application du présent article les résidences universitaires. »

La parole est à M. Loridant.

M. Paul Loridant. Cet amendement porte sur la notion de logements sociaux dans le cadre de l'indice synthétique servant de base au classement des communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine.

Dans un certain nombre, relativement limité, de communes, une part importante du patrimoine de logements sert à abriter les étudiants des universités.

Parmi les communes concernées, certaines - je pense en particulier à la commune de Saint-Martin-d'Hères, dans la banlieue de Grenoble - comptent même un nombre important de logements de ce type, d'ailleurs exonérés assez largement de toute imposition locale bien qu'occupant une portion non négligeable du territoire communal.

Le statut de ces logements est différencié : ils sont tantôt propriété des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, tantôt propriété d'organismes de logement social, qu'il s'agisse d'offices ou de sociétés anonymes, mais ils ont tous la particularité d'accueillir une population bien déterminée, constituée essentiellement soit d'étudiants étrangers, pour lesquels il importe de trouver un logement qui soit le plus proche possible du lieu d'études, soit d'étudiants dont la situation sociale ou dont la localisation du domicile familial, trop éloignée du lieu d'études, justifie pleinement la jouissance d'un tel logement.

Les résidences universitaires, dont le nombre est d'ailleurs insuffisant au regard de la croissance régulière du nombre des étudiants inscrits dans notre pays, participent donc d'une certaine forme de solidarité nationale. J'ajoute que lorsqu'une commune accueille une population étudiante, celle-ci est particulièrement consommatrice de services publics communaux, notamment sociaux ou culturels.

Dès lors, il est pleinement logique d'intégrer, sous des formes restant à déterminer par voie réglementaire - en particulier quant à l'équivalence entre logements sociaux

« ordinaires » et logements étudiants - dans cet élément de l'indice synthétique que constitue le nombre de logements sociaux, ces logements de cités universitaires.

C'est au nom de cette logique simple et naturelle que nous vous invitons, mes chers collègues, à adopter cet amendement.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Pour les motifs exposés précédemment, la commission émet un avis défavorable sur cet amendement.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le Gouvernement est lui aussi défavorable à cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 51, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis maintenant saisi de l'amendement n° 18 rectifié, présenté par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois.

Il tend, dans le septième alinéa du texte présenté par le II de l'article 3 pour le III de l'article L. 234-12 du code des communes, après le mot : « sont » à insérer les mots : « , dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, ».

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Il s'agit ici d'une nouvelle mouture de l'amendement n° 18 que j'ai présenté tout à l'heure et que je défends à nouveau, mais cette fois au septième alinéa du texte proposé par le paragraphe II de l'article 3.

En définitive, de quoi s'agit-il ? Monsieur le ministre, j'entends bien que vous avez prévu un article 10. Je vous ai dit tout à l'heure ce que pensait la commission des lois de son caractère général. Entre nous, votre article n'est pas très conforme à la doctrine générale du droit. Il nous semble utile de prévoir, en tout cas sur ce point précis et quoi qu'il arrive, qu'un décret en Conseil d'Etat vienne préciser le dispositif, raison pour laquelle je demande au Sénat, au nom de la commission des lois, d'adopter cet amendement.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. La commission des finances a émis un avis favorable sur l'amendement de la commission des lois.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le Gouvernement fait confiance à la sagesse de la Haute Assemblée.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 18 rectifié, accepté par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements présentés par M. Vasselle.

Le premier, n° 30, tend, dans l'avant-dernier alinéa du texte proposé par le II de l'article 3 pour le III de l'article L. 234-12 du code des communes, à remplacer le taux : « 15 p. 100 » par le taux : « 10 p. 100 ».

Le second, n° 31, a pour objet, dans l'avant-dernier alinéa du texte proposé par le II de cet article pour le III de l'article L. 234-12 du code des communes, de remplacer le taux : « 30 p. 100 » par le taux : « 35 p. 100 ».

La parole est à M. Vasselle, pour présenter ces deux amendements.

M. Alain Vasselle. On va donc faire jouer d'une manière un peu différente les quatre critères qui ont été retenus et qui ne sont pas pondérés de la même manière en fonction de l'importance que nous accordons à chacun d'entre eux.

Deux critères me paraissent extrêmement importants : celui du potentiel fiscal, qui est fixé au taux de 45 p. 100, ce qui me paraît un bon niveau, et celui qui fait référence à la nouvelle notion qui est introduite par le projet de loi, l'éligibilité à l'APL.

Par ailleurs, deux critères appellent, à mon sens, une plus forte modulation que celle qui est retenue dans le projet de loi : celui qui fait référence aux logements sociaux faisant l'objet d'un financement PLA, et celui qui fait référence à l'attribution de l'APL.

Je suggère que le taux applicable au critère qui fait référence aux logements sociaux, donc aux constructions physiques, passe de 15 p. 100 à 10 p. 100 et que celui qui s'applique au critère qui fait référence à la population qui bénéficie du droit à l'APL soit porté de 30 p. 100 à 35 p. 100.

Cela permettrait de mieux prendre en considération la situation sociale dans les villes qui seront éligibles à la DSU et de moins faire jouer le critère du logement social. Cela correspondrait d'ailleurs aux objectifs que nous nous sommes fixés à l'occasion du vote de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

A cet égard, je rappelle que la Haute Assemblée a notamment adopté un amendement qui tendait à rendre moins incitative la construction de logements sociaux dans certaines villes afin d'assurer une meilleure répartition du logement social sur l'ensemble du territoire national.

C'est la raison pour laquelle il faut donner le poids le plus faible possible, tout en le prenant en considération, au critère du logement en lui-même.

Je souhaiterais entendre sur ce point M. le ministre ainsi que M. le rapporteur et savoir s'ils ne pensent pas qu'il serait bon d'aller plutôt dans cette direction, car, et je terminerai mon intervention par cet exemple, j'ai encore noté, lors du dernier comité départemental de l'habitat de mon département, la forte demande des villes pour accueillir des logements sociaux.

Certaines villes connaissent des problèmes importants sur le plan de la délinquance et de la sécurité. Malgré tout, leurs élus continuent à demander la construction de logements sociaux pour bénéficier de dotations. Selon moi, il ne faut donc faire jouer ce critère qu'au taux le plus bas possible.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Les amendements présentés par M. Vasselle me semblent pertinents quant au fond. L'idée de privilégier l'indice de l'aide à la personne plutôt que l'indice de la construction de logements me paraît bonne. C'est d'ailleurs la voie dans laquelle le Gouvernement s'engage, puisqu'il propose de diminuer le poids relatif du critère des logements construits par rapport à celui des personnes aidées.

Il est logique, dès lors qu'on diminue un critère, qu'on augmente automatiquement l'autre. Néanmoins, s'agissant du poids respectif des indices dans un critère synthétique, il me paraît difficile de nous engager vers une diminution plus grande du critère « logement social » et une augmentation plus forte du critère « personne aidée » sans

disposer de simulations. On risquerait en effet de bouleverser l'attribution des dotations et, ce faisant, de faire sortir du système un certain nombre de communes.

Le fait d'assurer aux collectivités la stabilité des dotations est extrêmement important. Par conséquent, autant, sur le plan intellectuel je partage le sentiment de M. Vasselle, autant il me semble difficile de s'engager dans une plus large évolution du poids respectif de ces deux critères sans procéder auparavant à des simulations.

C'est la raison pour laquelle, même si je pense que M. Vasselle a posé une bonne question, il me semble qu'après avoir entendu le Gouvernement il serait bon qu'il retire ses amendements.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je voudrais simplement faire une remarque qui relève plus du bon sens que de critères techniques.

Dans le dispositif qui vous est proposé dans ce projet, le critère de constructions physiques du logement social représente 1, celui de l'aide aux logements représente 2 en termes de poids dans l'indice synthétique, soit un rapport du simple au double.

Pour ma part, je crois sincèrement qu'il ne faut pas aller plus loin. Il ne serait pas prudent de procéder à des variations trop brutales d'une année sur l'autre. Je préfère donc qu'on en reste au dispositif 15-30, qui me paraît plus raisonnable.

J'ai bien entendu M. Vasselle nous expliquer que certaines communes continuent à prendre des risques en réclamant plus de logements sociaux. Mais, monsieur le sénateur, ce qui est vrai ici ne l'est pas forcément là, et je connais également de nombreuses communes qui, depuis longtemps, n'acceptent pas de faire des logements sociaux sur leur territoire !

Mme Marie-Claude Beaudeau. Oh oui !

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 30.

M. Alain Richard. Je demande la parole pour explication.

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

M. Alain Richard. Je souhaite faire une suggestion à M. Vasselle, qui a, me semble-t-il, deux objectifs.

Il veut éviter que les communes urbaines ne construisent trop de logements sociaux. Ce péril est parfaitement imaginable en un endroit du territoire, mais honnêtement, si l'on prend en considération l'ensemble du territoire, c'est plutôt le danger inverse qui menace !

Je suis tout à fait sensible, en revanche, à son souci de voir des logements sociaux se construire sur l'ensemble du territoire, notamment à la périphérie rurale des villes ou en zones rurales « denses », où les besoins sont importants.

Mais le bon dispositif ne consisterait-il pas plutôt, à l'occasion de la discussion soit de ce texte soit d'un autre, à introduire la variable « logements sociaux physiques » dans la DSR ? Je suis en effet convaincu que cette dotation a besoin d'être rééquilibrée dans les mécanismes de solidarité entre les communes rurales car elle enregistre aujourd'hui beaucoup trop de situations existantes et ne favorise pas les démarches dynamiques des communes rurales qui, pourtant, sont nombreuses.

Les communes rurales qui décident de faire une réelle politique de logement social sur leur sol, une politique de logement locatif, devraient enregistrer un retour significa-

tif en DSR. Ce ne serait probablement pas de l'argent perdu et je me demande si ce n'est pas par ce dispositif-là qu'il faudrait plutôt passer.

M. Jean-Marie Girault. Très bien ! Il a raison.

M. Alain Vasselle. Je demande la parole.

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

M. Alain Vasselle. Je suis ouvert à toute proposition qui permettrait d'améliorer l'ensemble du dispositif.

Certes, j'ai peut-être une vue un peu tronquée de la situation telle qu'elle se présente sur un plan national, monsieur le ministre, mais je vis dans un département où cette tendance est réelle. Nous éprouvons les pires difficultés à répartir l'enveloppe PLA en faveur plus du milieu rural que du milieu urbain. Demandez à votre collègue, le ministre du logement ou prenez contact avec la direction de la construction et avec le préfet de mon département.

J'en profite pour dire que l'enveloppe PLA est très nettement insuffisante au regard des besoins du département, je pourrais même dire de l'ensemble de la région Picardie,...

M. Paul Loridant. Partout !

M. Alain Vasselle. ... et ce n'est pas mon collègue M. Paul Girod qui dira le contraire ! (*M. le rapporteur pour avis acquiesce.*)

Je prends bonne note, monsieur le ministre, de vos déclarations sur ce point et du sentiment exprimé par MM. Mercier et Richard, sans aller jusqu'à dire qu'il faut profiter de la navette pour trouver une solution, essayons au moins de mettre à profit le temps que nous aurons jusqu'au dépôt d'un prochain texte de loi relatif à l'aménagement du territoire pour trouver une formule tenant mieux compte de la situation de certains des départements situés à la frange de la région parisienne.

Cela dit, je retire les amendements n° 30 et 31.

M. le président. Les amendements n° 30 et 31 sont retirés.

Par amendement n° 5, M. Michel Mercier, au nom de la commission des finances, propose de remplacer les deux premiers alinéas du texte présenté par le paragraphe III de l'article 3, pour le IV de l'article L. 234-12 du code des communes par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions du III s'appliquent pour le calcul de l'indice synthétique de ressources et de charges mentionné au II pour les communes de 5 000 à 9 999 habitants, sous réserve de la substitution des moyennes nationales constatées pour ces communes aux moyennes nationales constatées pour les communes de 10 000 habitants et plus. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Mercier, rapporteur. Il s'agit essentiellement d'un amendement de précision et de clarification, qui ne change rien au fond.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 5, accepté par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Je suis maintenant saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 6, M. Michel Mercier, au nom de la commission des finances, propose de rédiger comme suit le texte du paragraphe VI présenté par le paragraphe IV de l'article 3 pour compléter l'article L. 234-12 du code des communes :

« VI. – L'attribution revenant à chaque commune éligible de 10 000 habitants et plus est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué, pondéré par un coefficient variant uniformément de 2 à 0,5 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles, ainsi que par l'effort fiscal dans la limite de 1,3.

« L'attribution revenant à chaque commune éligible de 5 000 à 9 999 habitants est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué ainsi que par son effort fiscal, dans la limite de 1,3. »

Par amendement n° 53, M. Loridant et Mme Beaudeau, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent, à la fin du premier et du second alinéas du paragraphe VI du texte présenté par le paragraphe IV de l'article 3 pour compléter l'article L. 234-12 du code des communes, de remplacer le chiffre : « 1,3 » par le chiffre : « 1,5 ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 6.

M. Michel Mercier, rapporteur. Les précisions contenues dans cet amendement ont pour objet de clarifier le texte, sans rien changer sur le fond.

M. le président. La parole est à Mme Beaudeau, pour défendre l'amendement n° 53.

Mme Marie-Claude Beaudeau. L'effort fiscal constitue un indicateur très important des difficultés structurelles des communes dont il convient de prendre toute la mesure sans pour autant faire de cette prise en compte une incitation à l'augmentation de la pression fiscale.

Cet amendement vise à relever le plafond de l'effort fiscal retenu pour le calcul de la dotation attribuée aux communes, non que nous ayons la volonté d'inciter à un accroissement de la pression fiscale, mais parce que l'état des finances communales exige que nous fassions un tel effort. C'est d'autant plus juste que certaines communes ont récemment changé d'équipe municipale et elles ne doivent pas être pénalisées.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 53 ?

M. Michel Mercier, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement.

Le plafonnement de l'effort fiscal à 1,3 a fait l'objet de longues discussions lors de la réforme de 1993. Ce chiffre, qui parvient à instaurer un certain équilibre, ne me semble pas devoir être modifié aujourd'hui.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 6 et 53 ?

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 6, qui ne peut que contribuer à une meilleure compréhension d'un texte qui requiert déjà le niveau bac plus cinq, tant le sujet est complexe ! (*Sourires.*)

Quant au plafonnement de l'effort fiscal, il ne faut pas rouvrir le débat. Il y aura toujours les « pour » et les « contre » dans un débat qui est récurrent. Mieux vaut s'en tenir à la décision prise par le Parlement en 1993 et ne pas se lancer dans une discussion sur la valeur ou non de l'effort fiscal !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 6, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 53 n'a plus d'objet.

Par amendement n° 54, M. Loridant et Mme Beau-deau, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent de rédiger ainsi le second alinéa du paragraphe VII du texte présenté par le paragraphe IV de l'article 3 pour compléter l'article L. 234-12 du code des communes :

« Pour 1996, chaque commune bénéficiaire de la dotation de solidarité urbaine en 1995 voit, au minimum, cette dotation reconduite. Le solde des fonds prévus pour la dotation de solidarité urbaine étant distribué en fonction de l'indice synthétique de ressources et de charges défini au paragraphe II de l'article L. 234-12 du code des communes. »

La parole est à M. Loridant.

M. Paul Loridant. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, notre amendement s'appuie sur les derniers chiffres fournis par le comité des finances locales et par le Gouvernement. La DSU atteindrait plus de 2,1 milliards de francs en 1996 et son augmentation serait de l'ordre de 700 millions de francs.

Cette constatation donne un peu de marge au Gouvernement sur ce sujet. C'est pourquoi pour 1996, et uniquement pour cette année, nous souhaitons qu'aucune commune éligible en 1995 ne perde un franc de sa dotation au titre de la DSU. C'est une mesure de garantie qui ne serait pas superflue en ces temps de disette dans les budgets des collectivités locales.

Je sais bien que les projections effectuées par vos services ne prévoient quasiment plus de baisses pour les communes éligibles en 1996. Mais accepter notre proposition, c'est compter toutes les villes, même celles qui sortiraient du mécanisme, en leur assurant non pas seulement 50 p. 100, mais 100 p. 100 de garantie en francs courants. J'insiste, monsieur le ministre, sur le fait qu'il s'agit uniquement de l'année 1996.

Vous savez que les maires ont beaucoup de mal à boucler leur budget. L'annonce d'une DSU au moins équivalente aurait pour conséquence de les aider à préparer ce budget, en prévoyant des hausses de taux d'impôts locaux moins douloureuses pour nos populations.

Nous espérons vivement que le Gouvernement et le Sénat comprendront l'importance de cette « mesure plancher » dans les conditions exceptionnelles, pour cette année, de la dotation de solidarité urbaine au sein de la dotation d'aménagement.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. L'amendement que vient de soutenir M. Loridant ne peut recueillir qu'un avis très défavorable car il est la négation même de la réforme qui nous est proposée, laquelle aboutit à un classement plus pertinent des communes en fonction de leurs besoins.

Garantir à des communes la même dotation que l'année dernière revient à interdire l'entrée de nouvelles communes dans le système de la DSU. Or je rappelle que le projet lui-même contient une mesure de garantie de sortie.

Pour l'ensemble de ces raisons, notamment pour que les quatre-vingts communes entrantes puissent bénéficier de la dotation de solidarité urbaine comme cela est prévu, la commission des finances est défavorable à cet amendement n° 54.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je comprends bien la préoccupation exprimée par M. Loridant. Mais étant donné que nous sommes, comme cela a été dit très longuement par les uns et par les autres, dans une année particulièrement favorable – en effet, vingt communes au maximum sortiront et elles ont 50 p. 100 de garantie, donc aucune pratiquement ne va y perdre ou perdra très peu – et compte tenu du dispositif tel qu'il est prévu, aller plus loin reviendrait à nier l'effort de redistribution fait en faveur des communes qui ont le plus de difficultés.

Le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 54.

M. Alain Richard. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Alain Richard. Je note une petite discordance entre l'argumentation de M. le rapporteur et celle de M. le ministre !

Si le rapporteur de la commission des finances pense que l'amendement de notre collègue M. Loridant est de nature à empêcher le jeu de la solidarité, c'est donc qu'il consommerait beaucoup d'argent, alors que le ministre a expliqué, lui, que la quasi-totalité des communes se retrouveront au moins avec ce qu'elles avaient l'année précédente, ce qui veut dire qu'une clause de garantie consommerait très peu d'argent sur les 700 millions de francs qui se trouvent libérés.

Je me demande donc s'il ne serait pas plus logique pour le ministre d'accepter une garantie à 90 p. 100 par exemple – les quelques cas de pertes seraient donc amortis cette année – plutôt que de refuser complètement un système de garantie. Il est paradoxal qu'une année où l'ensemble de la DSU progresse de 50 p. 100 il existe des communes qui, tout en restant éligibles, perdent beaucoup, alors même que la somme des handicapés sociaux qu'elles subissent justifie l'attribution de la DSU.

Pour ma part, je suis plutôt enclin à croire l'argumentation technique développée par M. le ministre selon laquelle, dans ce cas-là, le coût devrait être vraiment très faible.

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je demande la parole.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je voudrais que l'on se comprenne bien. Je rappelle à M. Richard que le dispositif que je propose prévoit en outre de donner un coup de pouce à la forfaitaire qui passera d'une prévision d'évolution initiale de 1,8 à 2,2.

L'effort de lissage, au sens large du mot, de l'ensemble du dispositif me paraît très satisfaisant, et aller plus loin reviendrait à nier l'effort de redistribution et de solidarité en faveur des communes les moins favorisées.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à Mme Beaudou.

Mme Marie-Claude Beaudou. A ce point du débat, je m'interroge sur le coût du maintien dans le dispositif des vingt communes concernées.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 54, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 59, M. Jean-Jacques Robert propose de compléter *in fine* l'article 3 par un paragraphe ainsi rédigé :

« ... - L'entrée en vigueur des dispositions du présent article est conditionnée à la publication de simulations du montant de la dotation de solidarité urbaine de chacune des communes éligibles selon les critères définis par le présent article. »

La parole est à M. Jean-Jacques Robert.

M. Jean-Jacques Robert. Ce que je viens d'entendre n'est pas de nature à me rassurer ! M. le ministre vient de dire que la quasi-totalité des communes dispose de la garantie forfaitaire.

Je préfère attendre que les résultats des simulations soient publiés. C'est pourquoi mon amendement a pour objet de suspendre l'application de ces dispositions.

En effet, les communes intéressées - dont on me dit qu'elles sont vingt, trente ou quarante, je n'ai pas le chiffre exact - susceptibles de ne plus répondre aux critères retenus pour l'attribution de la DSU et qui auront, d'ici à l'entrée en vigueur du texte, déjà voté leur budget primitif risquent de voir bouleverser leurs décisions financières et budgétaires, cela au détriment des contribuables locaux.

Il apparaît que les chiffres actuels ne sont fondés que sur les indices de 1994, ce qui semble ne pas tenir compte des situations présentes, notamment en ce qui concerne les constructions de logements sociaux en cours. C'est pourquoi je demande que soient connus les résultats des simulations avant l'entrée en vigueur de ce texte.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. L'amendement que vient de soutenir notre collègue M. Robert constitue essentiellement un appel à l'adresse du Gouvernement.

J'en profite pour rendre hommage à ce dernier, qui, dans la préparation de cette discussion s'est montré extrêmement ouvert : une concertation a eu lieu, des simulations nous ont été communiquées.

Certes, il s'agissait de simulations établies à partir de chiffres que le Gouvernement avait en sa possession. Les simulations ont varié, ce qui a parfois conduit la commission à déposer de nouveaux amendements, mais je tenais à saluer l'esprit d'ouverture et de concertation qui a animé le Gouvernement, alors que M. Robert l'invite à faire plus.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je ne reviendrai pas sur ce qui vient d'être dit. J'ajouterai simplement que nous avons effectivement fourni des simulations réalisées sur des données qui ne seront plus valables en 1996. C'est la raison pour laquelle je n'ai pas voulu les rendre publiques pour ne les communiquer qu'aux élus qui ont l'habitude de travailler sur ce type de document.

Vous le savez bien, lorsqu'un chiffre est publié dans un journal, même si l'on explique qu'il a été établi grâce à des données qui remontent à un ou deux ans et qui ne vaudront plus pour l'avenir, l'élu local qui le lit pense que c'est le chiffre définitif. Si, par la suite, le préfet lui notifie un chiffre légèrement différent - bien sûr, s'il est inférieur ! - il a le sentiment qu'il y a eu tromperie. J'ai donc adopté cette position de prudence.

Quoi qu'il en soit, nous disposons vraiment des éléments nous permettant de connaître les enjeux et les évolutions probables, commune par commune, catégorie de communes par catégorie de communes.

J'émetts donc un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Monsieur Robert, maintenez-vous votre amendement ?

M. Jean-Jacques Robert. J'ai en mémoire les simulations de la taxe professionnelle d'il y a quelques dizaines d'années...

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Celles-ci sont bien meilleures !

M. Jean-Jacques Robert. Peut-être, mais j'ai été échaudé ! Je maintiens donc mon amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 59, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 3, modifié.

(L'article 3 est adopté.)

Article 4

M. le président. « Art. 4. - Au deuxième alinéa de l'article L. 234-21 du code des communes, les mots : "à l'article L. 234-9" sont remplacés par les mots : "aux articles L. 234-7 et L. 234-9". »

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 7, M. Michel Mercier, au nom de la commission des finances, propose de rédiger comme suit cet article :

« Le deuxième alinéa de l'article L. 234-21 du code des communes est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Il fixe également, le cas échéant, le taux de progression de la dotation forfaitaire dans les conditions prévues par l'article L. 234-7 et en contrôle la répartition. »

Par amendement n° 19, M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit cet article :

« Au début du deuxième alinéa de l'article L. 234-21 du code des communes, il est inséré une phrase ainsi rédigée : "Il fixe, le cas échéant, le montant de la dotation forfaitaire dans les conditions prévues par l'article L. 234-7 et en contrôle la répartition". »

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 7.

M. Michel Mercier, rapporteur. Cet amendement de précision vise à rappeler quels sont réellement les pouvoirs du comité des finances locales.

Le comité des finances locales répartit la dotation d'aménagement ; c'est prévu par les textes. Il peut fixer le taux de progression de la dotation forfaitaire lorsque les

conditions prévues par la loi, notamment la croissance liée au produit intérieur brut, sont réunies. Ce n'est donc que le cas échéant que le comité des finances locales fixera le taux de progression de la dotation forfaitaire.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 19.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Le souci de la commission des finances et de la commission des lois est identique. Seul l'emplacement où nous souhaitons faire figurer la phrase proposée diffère. Sur le fond, la commission des lois relève que la compétence du comité des finances locales pour la dotation forfaitaire est subordonnée à la réunion des conditions prévues par l'article 1^{er} du projet de loi. Sur la forme, la commission a pensé qu'il valait mieux insérer la phrase en question au début du deuxième alinéa de l'article L. 234-21 du code des communes.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Sans vouloir faire du chauvinisme de commission, la commission des finances pense bien évidemment que son amendement est très largement supérieur à celui de la commission des lois. (*Sourires.*)

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. La commission des lois s'est souvent ralliée au texte de la commission des finances. Il peut y avoir réciprocité !

M. Michel Mercier, rapporteur. Finalement, monsieur le président, dans un esprit de conciliation et pour être agréable à M. le rapporteur pour avis, j'admettrai que son amendement est meilleur que celui que nous avons élaboré, bien que ce dernier soit supérieur ! (*Sourires.*)

Je retire donc l'amendement n° 7.

M. le président. L'amendement n° 7 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 19 ?

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 19, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'article 4 est ainsi rédigé.

Article additionnel avant l'article 5

M. le président. Par amendement n° 55, M. Loridan et Mme Beaudeau, les membres du groupe communiste républicains et citoyen proposent d'insérer, avant l'article 5, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Dans le texte du premier alinéa du paragraphe I de l'article 1647 E du code général des impôts, la mention "0,35 p. 100" est remplacée par la mention "0,5 p. 100".

« II. - Après le premier alinéa du paragraphe I de l'article 1647 E du CGI, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :

« Le taux est porté à 1 p. 100 lorsque le chiffre d'affaires réalisé, au cours de l'année précédant celle au titre de laquelle l'imposition est établie, ou au cours de l'exercice de douze mois clos pendant cette période, lorsque cet exercice ne coïncide pas avec l'année civile, est compris entre 140 et 500 millions de francs.

« Il est porté à 1,5 p. 100 lorsque ce chiffre d'affaires excède 500 millions de francs. »

« III. - Les dispositions prévues par les deux dernières phrases du paragraphe II de l'article 1647 E du CGI sont abrogées.

« IV. - Dans le sixième alinéa de l'article 92 B du CGI, la date : "1^{er} janvier 1997" est remplacée par la date : "1^{er} juillet 1996". »

La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Cet amendement pose la question de l'efficacité des outils de péréquation existant en matière de concours budgétaires de l'Etat.

En effet, le débat que nous avons eu à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 1996 a montré la nécessité de dégager des pistes pour une plus grande péréquation, qui sorte du cadre pour le moins étroit où elle se situe aujourd'hui.

En effet, la dotation d'aménagement est le principal outil de péréquation existant, compte tenu de la faiblesse du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle au regard du produit fiscal de ladite taxe.

Pour autant, un premier pas, fort timide au demeurant, a été accompli au travers de la mise en place de la cotisation minimale de taxe professionnelle fondée sur la valeur ajoutée.

Pour ce qui nous concerne, l'assiette de la valeur ajoutée ne peut et ne doit à l'avenir être réformée par un glissement de sa base actuelle vers la valeur ajoutée, celle-ci étant d'ores et déjà largement taxée.

Pour autant, la cotisation minimale peut constituer, sur cette base, un bon outil de péréquation et il est regrettable que le Gouvernement ait tiré parti de son instauration pour réduire à due concurrence sa participation à ce fonds, ne permettant pas de fait à la cotisation minimale de jouer tout son rôle péréquateur.

Notre proposition vise donc à élargir le produit de cette cotisation minimale en transposant dans le cadre de l'article 1647 E du code général des impôts les seuils aujourd'hui appliqués pour le plafonnement de la cotisation des entreprises à la valeur ajoutée.

Notre objectif est donc de densifier l'enveloppe du fonds national dans le but d'en faire le principal outil de péréquation de ressources entre collectivités locales.

Dans la simulation qui nous avait été remise à l'appui de la mise en place de la cotisation minimale, on a pu constater que le taux de 1 p. 100 de cotisation dégageait quelque 4 milliards de francs de ressources pour le fonds.

C'est sans doute vers ce chiffre que risquerait de tendre la proposition que nous faisons avec cet amendement, c'est-à-dire bien plus que les 600 millions de francs du fonds de solidarité pour les communes de la région d'Ile-de-France ou les 1 800 millions de francs du fonds national de péréquation.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous invite, mes chers collègues, à adopter cet amendement.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. L'amendement n° 55 ressuscite en fait le débat sur la cotisation minimale de la taxe professionnelle qui a eu lieu lors de l'examen du budget de 1996. Je crois qu'il n'y a pas lieu de le reprendre aujourd'hui. C'est la raison pour laquelle je suggère à Mme Beaudeau de retirer son amendement. Au cas où elle désirerait le maintenir, je serais obligé d'émettre un avis défavorable.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

Je rappellerai que le choix du taux de cotisation minimale de taxe professionnelle a fait l'objet d'un long débat devant votre assemblée, comme cela vient d'être dit par M. le rapporteur. Le taux qui a été retenu représente un taux d'équilibre permettant de percevoir des recettes supplémentaires importantes tout en ne pesant pas trop fortement sur les entreprises concernées.

Pour ne pas obérer les équilibres budgétaires, l'affectation de cette cotisation minimale permettant de compenser partiellement l'accroissement exponentiel des compensations d'exonération du FNPTP a été accompagnée d'une baisse à due concurrence de la dotation de l'Etat à ce fonds. Supprimer cette baisse serait très préjudiciable à l'équilibre du budget de l'Etat.

M. René Régnauld. C'est bien dommage pour nos communes.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 55, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 5

M. le président. « Art. 5. - L'article L. 263-14 du code des communes est modifié comme suit :

« 1° La première phrase du deuxième alinéa est remplacée par la phrase suivante :

« Sont soumises au prélèvement les communes de la région d'Ile-de-France dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur d'au moins 40 p. 100 au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France. » ;

« 2° Au 1° du troisième alinéa, les mots : "une fois et demie" sont remplacés par les mots : "1,4 fois" ;

« 3° Le quatrième alinéa est ainsi rédigé :

« Les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine au titre de la même année soient exonérées de contribution au fonds. »

Par amendement n° 56, M. Loridant et Mme Beaudou, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent de compléter le texte présenté par le 1° de cet article pour remplacer la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 263-4 du code des communes par une phrase ainsi rédigée : « Lorsqu'une commune devient contributive au FSRIF, sa participation est plafonnée, la première année, à la moitié du montant calculé. »

La parole est à M. Loridant.

M. Paul Loridant. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous abordons, avec cet amendement, le problème du fonds de solidarité pour les communes de la région d'Ile-de-France. L'abaissement du seuil permettant de désigner les communes contributives à ce fonds à 1,4 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région provoque la contribution de villes qui n'en ont pas nécessairement les moyens et qui, en tout état de cause, ne l'avaient pas prévue dans leurs hypothèses budgétaires pour l'année 1996.

En ce qui concerne la notion de potentiel fiscal, je reviendrai, lors de la discussion de notre prochain amendement, sur notre refus de retenir ce seul critère pour décider de la contribution au fonds de solidarité pour les communes de la région d'Ile-de-France.

Certes, l'abaissement de ce seuil relève d'une volonté de pérenniser ce fonds, puisque nous avons cru comprendre que, dans le cas contraire, la Ville de Paris risquait de quitter la liste des contributeurs, ce qui pourrait entraîner la disparition du FSRIF. Paris apporte, en effet, les trois quarts des 600 millions de francs réalloués. Cependant, fallait-il pour autant abaisser le seuil ? N'aurait-il pas mieux valu poser la question du statut particulier de Paris, qui jongle avec sa double identité de ville et de département pour transférer de l'une à l'autre structure, selon de savants calculs, là une charge, là une ressource ?

Quoi qu'il en soit, la situation est telle que le seuil a dû être abaissé pour que le fonds soit sauvé.

On peut tout aussi bien se poser la question de l'instauration d'une réelle péréquation des richesses, assise sur un abondement du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, comme nous l'avons proposé à l'instinct.

Notre amendement vise donc à amortir le choc que subiront les communes qui deviendront contributives pour la première fois en 1996.

Pour les communes qui ne sont plus éligibles à la DSU, il est prévu, nous l'avons vu en examinant un article précédant, un mécanisme de garantie. C'est pourquoi, par parallélisme et afin d'atténuer la division entre les communes, que ne manquera pas d'attiser la baisse de ce seuil, le groupe communiste républicain et citoyen vous propose, mes chers collègues, d'adopter un mécanisme de garantie pour les communes, non plus sortantes, mais entrantes, en décidant que la participation, pour la seule année 1996, des communes qui deviendraient contributives pour la première fois serait égale à la moitié du montant calculé.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Cet amendement vise, en quelque sorte, à organiser la rentrée d'une commune qui devient contributive au fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France. M. Loridant soulève là une question intéressante, mais il conviendrait d'évaluer les conséquences d'une telle proposition. Aussi, avant de se prononcer, la commission souhaiterait connaître l'avis du Gouvernement.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le fait que le législateur ait plafonné à 5 p. 100 des recettes de fonctionnement le montant de la contribution suffit, nous semble-t-il, à éviter les effets que redoute M. Loridant.

Par ailleurs, chacun ici doit bien être conscient que ce fonds ne peut exister que s'il y a des contributeurs. Or le Sénat vient d'abaisser les seuils de contribution. Nous ne savons pas de quoi demain sera fait.

Dans la mesure où le potentiel fiscal a tendance à s'égaliser dans la région d'Ile-de-France, je me permets de vous mettre en garde contre tout dispositif qui accentuerait ce phénomène.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. L'explication de M. le ministre conduit la commission à émettre un avis défavorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 55.

M. Paul Loridant. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Paul Loridant. Cet amendement, j'en suis bien conscient, soulève une question de fond, mais je voudrais attirer l'attention de M. le ministre sur le nombre singulièrement faible des communes concernées. Or on court le risque de mettre en difficulté ces quelques communes qui deviendraient contributrices alors que leur potentiel fiscal ne reflète pas le profil, très modeste, de leur population.

Il me semble, monsieur le ministre, qu'étant donné le coût très faible de la disposition proposée, l'adoption de notre amendement constituerait un geste élégant à l'égard de ces communes.

J'ai cru pouvoir déduire du débat en commission des finances que celle-ci partageait le souci que j'exprime. Il ne me reste qu'à inviter le Sénat à bien comprendre le sens de notre proposition.

M. Alain Richard. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Alain Richard. Il ne s'agit pas tant pour moi de justifier le vote favorable de notre groupe que de faire appel à la réflexion et au sens de la solidarité de nos collègues.

Le président Fourcade soulignait récemment devant le comité des finances locales qu'une des raisons de la dégradation de l'ambiance, pour dire le moins, lors de la création de la DSU et du fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France, provenait du fait que cette opération intervenait en cours d'année, alors que les budgets étaient déjà votés, et qu'elle mettait en cause la situation budgétaire de communes qui n'avaient plus la possibilité de se retourner.

Aujourd'hui, la modification qui consiste à abaisser le seuil de contribution au FSCRIF permet effectivement de maintenir la stabilité de ce fonds en lui assurant la quasi-totalité des ressources dont il dispose actuellement. Mais il se trouve que cette mesure a pour effet de faire figurer une ou deux communes supplémentaires parmi les contributeurs.

Nous sommes le 8 février et ce texte ne sera pas adopté définitivement avant la fin du mois. Il sera donc assez mal commode, pour les responsables de communes moyennes, de devoir verser une contribution supplémentaire alors que les taux auront déjà été votés.

M. le ministre a fait valoir qu'il existait déjà une clause de sauvegarde en pourcentage des recettes fiscales. Il reste que le fait de demander à une commune moyenne, en cours d'année budgétaire, un effort pouvant aller jusqu'à 5 p. 100 de ses recettes fiscales globales représente tout de même un certain ébranlement de sa situation budgétaire et par voie de conséquence, de celle de ses contribuables.

Peut-être le Gouvernement ne souhaite-t-il pas improviser et prendre dès aujourd'hui une décision sur ce sujet, mais il me semble que, d'ici au débat à l'Assemblée nationale, l'étude de cette question devrait pouvoir être approfondie et une solution dégagée soit sous forme d'un étalement sur deux ans de la contribution nouvelle, soit sous celle d'un abaissement, à titre transitoire, du plafond des recettes fiscales concernées, à 2,5 p. 100, par exemple, la première année. Ainsi, les communes en cause ne se trouveraient pas dans une impasse, dont pâtiraient leurs contribuables ou leurs dépenses normales de fonctionnement, du fait d'une loi intervenant en cours d'année.

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je demande la parole.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Dans cette affaire, il ne s'agit nullement pour le Gouvernement de s'entêter.

C'est ici, en réalité, nous le savons tous, une commune bien précise qui est en cause et, s'il est vrai qu'il ne faut pas légiférer *ad hominem*, il convient tout de même de tenir compte de certaines situations particulières.

Je vais donc saisir au bond la balle lancée par M. Richard : d'ici au débat à l'Assemblée nationale, nous allons nous efforcer de trouver une solution et de bien évaluer les conséquences de ce qui pourrait être envisagé. Si une solution satisfaisante peut être mise au point, c'est bien volontiers que je la proposerai au Parlement ou que je me rallierai à celle qu'il ferait lui-même.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 56, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 8, M. Michel Mercier, au nom de la commission des finances, propose de remplacer le quatrième alinéa (2°) et le cinquième alinéa (3°) de l'article 5 par sept alinéas ainsi rédigés :

« 2° Le début du quatrième alinéa (1°) est ainsi rédigé :

« 1° Lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une commune est égal ou supérieur à 1,4 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France et est inférieur à deux fois ce potentiel fiscal, il est perçu... *(le reste sans changement)*. »

« 3° Le début du cinquième alinéa (2°) est ainsi rédigé :

« 2° Lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une commune est égal ou supérieur à 2 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France et est inférieur à trois fois ce potentiel fiscal, il est perçu... *(le reste sans changement)*. »

« 4° Le début du sixième alinéa (3°) est ainsi rédigé :

« 3° Lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une commune est égal ou supérieur à trois fois le potentiel fiscal moyen par habitant... *(le reste sans changement)*. »

« 5° Le septième alinéa est ainsi rédigé : »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Mercier, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de précision, qui vise à délimiter avec soin les trois strates de contributeurs au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 8, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 57, M. Loridant et Mme Beaudou, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent de compléter l'article 5 par deux alinéas ainsi rédigés :

« ... Après le septième alinéa de l'article L. 263-14 du code des communes, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux communes où le revenu imposable par habitant est inférieur à la moyenne du revenu imposable par habitant des communes de plus de 10 000 habitants de la région d'Ile-de-France. »

La parole est à M. Loridant.

M. Paul Loridant. Cet amendement a pour objet de parfaire le dispositif mis en place pour la région d'Ile-de-France.

En effet, pour la contribution au fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France, le seul critère retenu est celui du potentiel fiscal. Or la situation concrète de certaines communes montre qu'on ne peut pas s'en tenir à ce seul critère.

Quand dans une commune 35 p. 100 des logements sont des logements sociaux, que 15 p. 100 ou 20 p. 100 de la population active sont sans emploi, peut-on parler, monsieur le ministre, mes chers collègues, de « ville riche » ?

C'est pourquoi nous proposons d'introduire le paramètre du revenu imposable par habitant et de décider que, lorsqu'il est inférieur à la moyenne du revenu imposable par habitant des communes de plus de 10 000 habitants de la région d'Ile-de-France, le dispositif ne s'applique pas.

Si l'on parle beaucoup de la richesse et de la pauvreté des communes, on oublie très souvent, dans nos débats, les réelles difficultés sociales des habitants de ces villes.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Pour reprendre l'argument qu'avancait voilà quelques instants M. Richard, j'observe que nous sommes en cours d'année et que l'adoption de cet amendement pourrait avoir pour effet une diminution très sensible des sommes dont dispose le comité de répartition du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France. Elle pourrait même en faire disparaître l'essentiel.

Compte tenu du gros risque que fait courir cet amendement aux communes de la région d'Ile-de-France qui ont besoin de ces fonds, la commission émet un avis défavorable.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Pour les mêmes raisons, le Gouvernement est également défavorable à cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 57, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 5, modifié.

(L'article 5 est adopté.)

Article 6

M. le président. « Art. 6. - L'article L. 263-15 du code des communes est modifié comme suit :

« I. - Le premier alinéa du I est ainsi rédigé :

« I. - Bénéficiaire d'une attribution du fonds destinée à tenir compte de l'insuffisance de ressources fiscales au regard des charges particulièrement élevées qu'elles sup-

portent les communes dont le potentiel fiscal par habitant, tel que défini à l'article L. 234-4, est inférieur à 80 p. 100 du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France et qui :

« 1° Soit ont moins de 10 000 habitants et un nombre de logements sociaux, tels que définis à l'article L. 234-12, supérieur à 900 ;

« 2° Soit ont 10 000 habitants ou plus et un rapport entre le nombre de logements sociaux et la population communale, telle que définie à l'article L. 234-2, supérieur à 9 p. 100. »

« II. - Il est ajouté un III ainsi rédigé :

« III. - Les communes qui cessent d'être éligibles au fonds perçoivent, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elles avaient perçue l'année précédente.

« Les sommes nécessaires sont prélevées avant répartition de la dotation. »

Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 39 rectifié, M. Richard et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de rédiger comme suit cet article :

« L'article L. 263-15 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 263-15. - I. - Bénéficiaire d'une attribution du fonds destinée à tenir compte de l'insuffisance de ressources fiscales au regard des charges particulièrement élevées qu'elles supportent :

« 1° Les cent premières communes de 10 000 habitants et plus classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges défini au II ci-après ;

« 2° Le premier dixième des communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges défini au III ci-après.

« Les communes soumises à un prélèvement en faveur du fonds ne peuvent bénéficier de ses attributions.

« II. - L'indice synthétique de ressources et de charges mentionné au I pour les communes de 10 000 habitants et plus est constitué :

« 1° Du rapport entre le potentiel fiscal par habitant des communes de 10 000 habitants et plus de la région d'Ile-de-France et le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 234-4 ;

« 2° Du rapport entre la proportion de logements sociaux, tels qu'ils sont définis à l'article L. 234-12, dans le total des logements de la commune et la proportion de logements sociaux dans le total des logements des communes de 10 000 habitants et plus de la région d'Ile-de-France ;

« 3° Du rapport entre la moyenne communale par logement des bénéficiaires d'aides au logement, telles qu'elles sont définies à l'article L. 234-12, de leur conjoint et des personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer et cette même moyenne constatée dans l'ensemble des communes de 10 000 habitants et plus de la région d'Ile-de-France ;

« 4° Du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus de la région d'Ile-de-France et le revenu par habitant de

la commune, calculé en prenant en compte la population qui résulte des recensements généraux ou complémentaires.

« Le revenu pris en compte pour l'application de l'alinéa précédent est le dernier revenu imposable connu.

« L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par l'addition des rapports visés aux 1°, 2°, 3° et 4°, en pondérant le premier par 45 p. 100, le deuxième par 15 p. 100, le troisième par 30 p. 100 et le quatrième par 10 p. 100. Toutefois, chacun des pourcentages de pondération peut être majoré ou minoré pour l'ensemble des communes bénéficiaires d'au plus cinq points par le comité institué à l'article L. 263-13.

« Les communes de 10 000 habitants et plus de la région d'Ile-de-France sont classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique.

« III. - Les dispositions du II s'appliquent pour le calcul de l'indice synthétique de ressources et de charges mentionné au I pour les communes de 5 000 à 9 999 habitants, sous réserve de la substitution des moyennes constatées en Ile-de-France pour ces communes aux moyennes constatées pour les communes de 10 000 habitants et plus.

« Les communes de la région d'Ile-de-France dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants sont classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique.

« IV. - L'attribution revenant à chaque commune éligible est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué et par celle de son effort fiscal, dans la limite de 1,3.

« V. - Les communes mentionnées au I perçoivent au moins 90 p. 100, en 1996, et 80 p. 100 à partir de 1997, de l'attribution qui leur a été, le cas échéant, versée en 1995. Ces pourcentages sont, le cas échéant, réduits de la proportion de baisse globale du fonds.

« Les communes qui cessent d'être éligibles au fonds perçoivent, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elles avaient perçue l'année précédente.

« Les sommes nécessaires au financement des garanties mentionnées aux deux précédents alinéas sont obtenues chaque année par le report à due concurrence de tout ou partie de l'annuité prévue à l'article 16 de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes. »

Par amendement n° 9, M. Michel Mercier, au nom de la commission des finances, propose, dans le troisième alinéa (2°) du texte présenté par le paragraphe I de l'article 6 pour les trois premiers alinéas du paragraphe I de l'article L. 263-15 du code des communes, après les mots : « logements sociaux », d'insérer les mots : « , tels que définis à l'article L. 234-12, ».

La parole est à M. Richard, pour défendre l'amendement n° 39 rectifié.

M. Alain Richard. Cet amendement vise simplement à appliquer à la répartition des dotations du FSCRIF strictement le même barème que celui que nous sommes en train d'adopter, dans un grand consensus, pour la DSU elle-même.

Sur le fond, si le nouveau barème est meilleur, autant l'appliquer au fonds de la solidarité des communes de la région d'Ile-de-France. Je rappelle au passage à nos collègues provinciaux qu'en général les communes bénéficiaires sont les mêmes et que la dotation versée au titre du FSCRIF est au moins du même ordre de grandeur que celle qui est versée au titre de la DSU ; elle est même parfois substantiellement supérieure.

J'avancerai un second argument, qui peut prêter à sourire et qui doit, je le sais, être manié avec prudence : cet amendement serait source de simplification dans un domaine qui se caractérise par une grande complexité.

Je ne crois pas que le Gouvernement et mes collègues de la majorité les plus concernés par ce débat, notamment les sénateurs franciliens, aient des objections de principe à formuler à l'encontre de ma proposition. C'est une question de circonstance et de modalité puisque la DSU est en forte augmentation en 1996, alors que le FSCRIF ne bénéficie pas d'une telle situation. Ainsi, l'« amortissement » des changements est à peu près acquis pour la DSU mais il pose un problème en ce qui concerne le FSCRIF.

La formule que je préconise consiste, d'une part, à garantir aux communes dont la dotation diminuerait au moins 90 p. 100 de cette dotation en 1996 et 80 p. 100 en 1997, d'autre part, à financer ces garanties par le report du remboursement des sommes dues par le FSCRIF à la Caisse des dépôts et consignations, puisque celle-ci avait alimenté le fonds la première année.

Je reconnais bien volontiers que ma proposition, quant à la répartition de l'effort, repose sur des données approximatives ; je ne dispose pas en effet de simulations sur ce que donnerait une telle mesure dans l'ensemble de l'Ile-de-France. Je reste néanmoins convaincu que la nouvelle modalité de répartition que je propose est sensiblement plus équitable que l'ancienne.

Cette proposition est importante au regard de la stabilité des budgets communaux. Elle assurerait la fin des effets de seuil, souvent très prononcés, que connaît la dotation du FSCRIF. En effet, à la différence de la DSU, pour laquelle les variations sont maintenant beaucoup plus prévisibles et légères, le dispositif du FSCRIF est tel qu'il suffit qu'une commune dépasse les 80 p. 100 du potentiel fiscal moyen d'Ile-de-France de quelques francs par habitant pour perdre une dotation qui peut représenter 3 p. 100, 4 p. 100 ou 5 p. 100 de ses recettes de fonctionnement.

Monsieur le ministre, si vous me donnez l'assurance que nous pourrions débattre de cette formule sur la base d'une simulation d'ici au débat à l'Assemblée nationale, je suis tout à fait disposé à poursuivre le dialogue. Mais il serait dommage de procéder à cette réforme et de se donner rendez-vous, d'une façon un peu imprécise, en disant qu'elle sera étendue un beau jour au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, lorsqu'on examinera un nouveau texte. Il faut d'ailleurs souhaiter qu'il n'y ait pas trop d'instabilité en la matière.

Si la question de l'alignement du FSCRIF sur la DSU pouvait être réglée à l'occasion de l'examen de ce projet de loi, ce serait, me semble-t-il, de bien meilleure méthode.

M. le président. Mon cher collègue, je me permets simplement de vous indiquer qu'il n'y a pas de sénateurs provinciaux et de sénateurs franciliens : nous participons tous ici à la représentation nationale.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Michel Mercier, rapporteur. L'amendement que vient de défendre M. Richard a beaucoup intéressé la commission des finances, car il a le mérite à la fois de la simplicité et de la cohérence.

Il a le mérite de la simplicité, parce que, en fait, il s'agit de dire que les mêmes critères sont utilisés pour répartir la D.S.U. et les allocations du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France.

Il a également l'avantage de la cohérence puisque, si les critères sont bons pour la DSU, ils le sont également pour répartir les sommes qui proviennent du FSCRIF.

Néanmoins, connaissant parfaitement la fragilité du contenu du FSCRIF, nous aurions tendance à demander à M. le ministre de prendre l'engagement d'effectuer des simulations et de poursuivre la discussion avec l'Assemblée nationale et le Sénat, sur la base de cet amendement.

Fort de cet engagement, peut-être M. Richard pourrait-il retirer son amendement. Cela nous éviterait de prendre aujourd'hui des positions trop abruptes, tout en sachant que nous souhaitons aller dans le sens indiqué par M. Richard.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je suis tout à fait prêt à prendre cet engagement. Une dizaine de jours seront nécessaires pour examiner la manière dont pourra être effectuée la transposition du dispositif de la DSU sur le FSCRIF, compte tenu des accommodements en termes de risque de baisse pour certaines communes qu'il faudra adopter.

Toutefois, je tiens à dire à M. Richard qu'il y a un élément dans sa déclaration qui me gêne un peu, car il est hors sujet.

A l'origine, vous vous en souvenez sans doute, monsieur Richard, le dispositif a été fondé sur un emprunt auprès de la Caisse des dépôts et consignations, ce qui était une formule possible, je n'en dirai pas davantage. Aujourd'hui, vous suggérez que l'on ne rembourse pas aussi vite que prévu. Ce n'est pas tout à fait ainsi que je souhaiterais que l'on parvienne à trouver des solutions concrètes pour mettre en place un dispositif fiable.

M. Alain Richard. Que celui qui n'a jamais péché...

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Certes, mais l'on n'est pas obligé de recommencer, disent, me semble-t-il, les bons pères !

M. le président. Monsieur Richard, l'amendement est-il maintenu ?

M. Alain Richard. L'annonce positive que vient de faire M. le ministre et qu'il m'avait déjà laissé entendre tout à l'heure, lors du débat à propos du département de l'Essonne, me convient tout à fait. Nous ne sommes pas là pour avoir une confrontation sur ce sujet important qui concerne des communes très variées. Je suis tout à fait conscient qu'un problème de méthode existe et que l'application du barème de la DSU au FSCRIF doit être effectuée avec précaution.

Nous travaillons dans l'urgence, puisque le texte doit entrer en application dès cette année. Cela entraîne nécessairement des conditions d'élaboration un peu heurtées. Toutefois, je retiens tout à fait la proposition de M. le ministre d'engager une concertation sur ce sujet d'ici à l'examen de ce texte par l'Assemblée nationale. D'ailleurs, je suis convaincu que des députés seront également très concernés par ce problème et que, si une solution de compromis peut être trouvée, elle recueillera certainement leur assentissement.

Je suis d'accord pour retirer mon amendement, afin d'éviter le clivage des positions. Je suis persuadé qu'il sera possible de trouver une solution raisonnable d'ici à la fin de ce débat.

M. le président. L'amendement n° 39 rectifié est retiré.

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 9.

M. Michel Mercier, rapporteur. Il s'agit d'un simple amendement de précision.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 9, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 6, ainsi modifié.

(L'article 6 est adopté.)

Articles additionnels après l'article 6

M. le président. Par amendement n° 16, M. Othily propose d'insérer, après l'article 6, un article additionnel ainsi rédigé :

« Pour tenir compte de la dégradation de la situation financière des communes des départements et territoires d'outre-mer et des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, le montant total de la dotation forfaitaire attribuée à ces communes, en application des articles L. 234-7, L. 262-5 du code des communes et de l'article 29 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement, est majoré, en 1996, d'une somme de 10 millions de francs, prélevée sur la dotation d'aménagement instituée par l'article L. 234-9 du code des communes. La répartition de cette majoration entre les communes concernées est fixée par décret en Conseil d'Etat. »

Par amendement n° 17, M. Othily propose d'insérer, après l'article 6, un article additionnel ainsi rédigé :

« A la fin de la seconde phrase de l'article L. 262-6 du code des communes, la référence : "10 p. 100" est remplacée par la référence : "15 p. 100". »

La parole est à M. Othily, pour défendre ces deux amendements.

M. Georges Othily. Afin de tenir compte de l'augmentation qui avait été prévue dans la dernière loi, nous proposons de majorer le montant total de la dotation forfaitaire de 10 millions de francs.

Ces amendements tendent à remédier à la dégradation de la situation financière des communes des départements d'outre-mer et à l'augmentation des problèmes que connaissent les banlieues et les villes.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. M. Othily vient d'expliquer excellemment les fondements des deux amendements qu'il a présentés. Avant de se prononcer sur ce point, la commission des finances souhaite entendre l'avis du Gouvernement.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je tiens à dire à la Haute Assemblée, et en particulier à M. Othily,

que l'argument selon lequel une augmentation de la masse implique nécessairement une majoration de la part des communes d'outre-mer ne me paraît pas recevable, puisque le dispositif lui-même fait que le préciput d'outre-mer augmente avec la masse. Par conséquent, le travail est fait, si je puis dire, et il ne me paraît pas nécessaire d'en rajouter.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Après avoir entendu le Gouvernement, la commission émet un avis défavorable.

M. le président. Monsieur Othily, les amendements n° 16 et 17 sont-ils maintenus ?

M. Georges Othily. Je retire ces amendements, monsieur le président.

Toutefois, je rappelle à M. le ministre, comme je le fais déjà depuis plusieurs années, que la Direction générale des collectivités locales a réalisé une étude précise sur l'inadéquation qui existe entre la quote-part réservée à l'outre-mer et l'application *stricto sensu* de certains critères.

Il y a un manque à gagner pour les communes d'outre-mer, et singulièrement pour la Guyane, de plus de 30 p. 100 par rapport à ce qu'elles percevraient si les critères de la France métropolitaine étaient appliqués.

Jusqu'à présent, cette étude n'a débouché sur aucune proposition sérieuse du Gouvernement, et c'est l'une des raisons pour lesquelles je dépose régulièrement ces amendements. Je souhaite que l'on essaye de revoir cette question.

M. le président. Les amendements n° 16 et 17 sont retirés.

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je demande la parole.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Monsieur Othily, je m'engage à faire procéder à cette étude, si elle n'a pas déjà été effectuée, et à vous en communiquer les résultats, ainsi qu'à la commission des finances, afin d'éclairer les débats et que chacun puisse en juger.

Article 7

M. le président. « Art. 7. - Au 1° du III de l'article 34 *bis* de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 modifiée relative à la dotation globale de fonctionnement, les mots : "L. 234-10" et "10 p. 100" sont remplacés respectivement par les mots : "L. 234-12" et "8,5 p. 100". »

Par amendement n° 25, M. Michel Mercier, au nom de la commission des finances, propose de rédiger comme suit cet article :

« Le 1° du III de l'article 34 *bis* de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 modifiée relative à la dotation globale de fonctionnement est rédigé comme suit :

« 1° Les départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des départements et inférieur ou égal au double de cette valeur. Un prélèvement égal à 15 p. 100 est appliqué à la dotation globale de fonctionnement de l'exercice considéré pour ces départements.

« Sont toutefois exonérés de ce prélèvement les départements dans lesquels le rapport entre le nombre de logements sociaux, tels que définis à

l'article L. 234-12 du code des communes, et la population est supérieur à 8,5 p. 100 ainsi que les départements dans lesquels la moyenne par logement des bénéficiaires d'aides au logement, telles que définies à l'article L. 234-12 du code des communes, de leur conjoint et des personnes à charges vivant habituellement dans leur foyer est supérieure à la moyenne nationale. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Mercier, rapporteur. Cet amendement tend à retenir, pour la dotation de fonctionnement minimale des départements, les critères utilisés pour la dotation de solidarité urbaine.

C'est donc vers un mouvement général de recours à des critères d'aide à la personne que nous souhaitons aller dans ces mécanismes de solidarité.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le Gouvernement est favorable à cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 25, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 7 est ainsi rédigé.

Articles additionnels après l'article 7

M. le président. Je suis maintenant saisi de trois amendements pouvant faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 10, M. Michel Mercier, au nom de la commission des finances, propose d'insérer, après l'article 7, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Dans le premier alinéa de l'article L. 301-3-1 du code de la construction et de l'habitation, les mots : "logements locatifs sociaux, tels que définis au 2° du III de l'article L. 234-12 du code des communes," sont remplacés par les mots : "logements locatifs sociaux définis à l'article L. 302-5".

« II. - Dans le deuxième alinéa de l'article L. 302-5 du même code, les mots : "logements sociaux au sens du 3° du III de l'article L. 234-12 du code des communes" sont remplacés par les mots : "logements sociaux définis par décret en Conseil d'Etat".

« III. - Le quatrième alinéa (1°) de l'article L. 302-8 du même code est ainsi rédigé :

« 1° Les logements sociaux définis à l'article L. 302-5 ; »

« IV. - Dans le onzième et dernier alinéa (f) de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme, les mots : "logements locatifs sociaux au sens du 3° de l'article L. 234-10 du code des communes" sont remplacés par les mots : "logements locatifs sociaux définis à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation".

« V. - Pour l'application des dispositions des articles L.301-3-1, L. 302-5 et L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation ainsi que de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme, les logements sociaux demeurent comptabilisés selon les modalités applicables au 1^{er} janvier 1996 jusqu'à l'entrée en vigueur du décret prévu au II du présent article et au plus tard jusqu'au 1^{er} mars 1997.

« VI. – Le IV *bis* de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986) est ainsi modifié :

« 1. Le sixième alinéa (c) est ainsi rédigé :

« c) Les communes de moins de 10 000 habitants dont le nombre de logements sociaux tels que définis à l'article L. 234-12 du code des communes est, l'année précédente, supérieur à 1 400 ; »

« 2. Le septième alinéa (d) est ainsi rédigé :

« d) Les communes de 10 000 habitants et plus dans lesquelles le rapport entre le nombre de logements sociaux tels que définis à l'article L. 234-12 du code des communes et la population de la commune telle qu'elle résulte des recensements généraux ou complémentaires est, l'année précédente, supérieure à 14 p. 100 ; »

Par amendement n° 20, M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, propose d'insérer, après l'article 7, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. – Dans le premier alinéa de l'article L. 301-3-1 du code de la construction et de l'habitation, les mots : "logements locatifs sociaux, tels que définis au 2° du III de l'article L. 234-12 du code des communes," sont remplacés par les mots : "logements locatifs sociaux définis à l'article L. 302-5".

« II. – Dans le deuxième alinéa de l'article L. 302-5 du même code, les mots : "logements sociaux au sens du 3° du III de l'article L. 234-12 du code des communes" sont remplacés par les mots : "logements sociaux définis par décret en Conseil d'État."

« III. – Le quatrième alinéa (1°) de l'article L. 302-8 du même code est ainsi rédigé :

« 1° Les logements sociaux définis à l'article L. 302-5 ; »

« IV. – Dans le dernier alinéa (f) de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme, les mots : "logements locatifs sociaux au sens du 3° de l'article L. 234-10 du code des communes" sont remplacés par les mots : "logements locatifs sociaux définis à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation".

« V. – Pour l'application des dispositions des articles L. 301-3-1, L. 302-5 et L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation ainsi que de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme, les logements sociaux demeurent comptabilisés selon les modalités applicables au 1^{er} janvier 1996 jusqu'à l'entrée en vigueur du décret prévu au II du présent article et au plus tard jusqu'au 1^{er} mars 1997. »

Par amendement n° 60, le Gouvernement propose d'insérer, après l'article 7, un article additionnel ainsi rédigé :

« Pour l'application en 1996 des dispositions des articles L. 301-3-1, L. 302-5 et L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation et de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme, les logements sociaux pris en compte sont ceux définis par l'article L. 234-12 du code des communes dans sa rédaction antérieure à la présente loi. »

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 10.

M. Michel Mercier, rapporteur. Il s'agit, en quelque sorte, d'un amendement « balai » qui permet de purger toute la législation faisant référence à l'article L. 234-12 du code des communes pour la définition du logement social.

Cet amendement concerne deux grands domaines : d'une part, la loi d'orientation pour la ville, la LOV, pour l'application de laquelle le ministère du logement nous a indiqué qu'il fixerait lui-même prochainement une nouvelle définition du critère du logement social locatif ; d'autre part, la compensation de la réduction de taxe professionnelle pour embauche et investissement ; il convient ici d'ajuster les seuils, pour les communes éligibles, d'une compensation intégrale, afin de tenir compte de la réduction du champ du logement social.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour présenter l'amendement n° 20.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. La nature a horreur du vide, dit-on, et la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale a, par nature juridique, horreur des vides juridiques.

C'est la raison pour laquelle sa préoccupation rejoint celle de la commission des finances : il convient de faire en sorte qu'un certain nombre de textes ne se trouvent pas sans base juridique à la suite de la modification que nous apportons aujourd'hui à l'article L. 234-12 du code des communes.

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour défendre l'amendement n° 60 et pour donner l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 10 et 20.

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation. Ces trois amendements sont évidemment liés.

Comme je l'ai souligné à plusieurs reprises depuis ce matin, le dispositif que nous présentons a uniquement pour objet de classer les communes les unes par rapport aux autres. La LOV a une autre ambition et son application nécessite une vision exhaustive du logement social. Ces deux logiques sont donc très différentes.

C'est la raison pour laquelle je vous proposerai de ne pas revenir, à l'occasion de ce débat, sur la mise en œuvre de la LOV et de convenir plutôt que, pour 1996, nous conservons le dispositif antérieur au projet de loi que nous sommes en train d'examiner. Tel est le sens de l'amendement n° 60, déposé par le Gouvernement. Bien entendu, pour l'avenir, le Gouvernement s'engage à modifier le texte, à la fois pour la LOV et pour les dispositifs financiers et fiscaux qu'a évoqués M. le rapporteur.

Par conséquent, je souhaite le retrait des amendements n° 10 et 20 au profit de l'amendement du Gouvernement.

M. le président. Monsieur le rapporteur, l'amendement n° 10 est-il maintenu ?

M. Michel Mercier, rapporteur. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 10 est retiré.

Monsieur le rapporteur pour avis, l'amendement n° 20 est-il maintenu ?

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je ne suis pas absolument certain que la voie proposée par le Gouvernement soit la plus solide sur le plan juridique. Toutefois, la commission des lois retire également son amendement n° 20 au profit de celui du Gouvernement.

M. le président. L'amendement n° 20 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 60, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 7.

Par amendement n° 21, M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, propose d'insérer, après l'article 7, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le premier alinéa de l'article 36 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement est rédigé comme suit :

« La population à prendre en compte pour l'application de la présente section est celle qui résulte des recensements généraux, majorée chaque année des accroissements de population communaux constatés dans les conditions prévues à l'article L. 234-2 du code des communes.

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Cet amendement a pour objet de permettre la prise en compte de recensements complémentaires en ce qui concerne les départements qui, pour l'instant, ne peuvent pas en bénéficier.

M. Jacques Larché a attiré notre attention sur cet aspect de la question. Il souhaite qu'au moment où nous reformons toute une série de dotations de solidarité, en particulier la dotation de fonctionnement minimale, cet élément puisse être introduit dans notre arsenal législatif.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Il est très favorable.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole?...
Je mets aux voix l'amendement n° 21, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 7.

Article 8

M. le président. « Art. 8. - Sont validées les décisions relatives aux dotations de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales en tant qu'elles seraient contestées sur le fondement du défaut de prise en compte des logements foyers et des résidences universitaires au nombre des logements sociaux ayant fait l'objet d'un recensement en vue des répartitions au titre des exercices antérieurs à 1995.

« Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'exécution des décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée antérieurement à la promulgation de la présente loi. »

Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 22 est présenté par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois.

L'amendement n° 58 est déposé par M. Paul Lorient et Mme Beaudeau, les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Tous deux tendent à supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 22.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Ce n'est pas une petite affaire !

Actuellement, un certain nombre de contentieux sont en cours. Des demandes de renseignements sont formulées par d'autres communes sur les conséquences d'une définition un peu floue, il faut le reconnaître, de certains aspects du logement social d'autrefois.

Le Gouvernement nous demande de valider les décisions que l'administration a notifiées aux communes en la matière, pour autant qu'elles n'aient pas fait l'objet d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée.

D'ailleurs, cela prouve que certains en sont déjà parvenus à ce stade. Il risque donc d'y avoir une différence de traitement des uns par rapport aux autres.

Pour justifier sa position, le Gouvernement nous dit que si nous laissons aller les choses et si l'on est à chaque fois condamné, ce qui est non pas certain mais possible, nous aurons dans les années à venir un tel préciput de régularisation sur la DGF que cela pourrait être gênant.

Ce raisonnement me paraît incompatible avec les propos que tiennent un certain nombre de représentants de la très haute administration : ils nous expliquent, matin, midi et soir, que les collectivités locales doivent remercier l'Etat de son immense générosité, puisqu'il leur attribue des dotations. Cela implique qu'il s'agit de fonds appartenant à l'Etat et que ce dernier, dans sa grande générosité, en fait cadeau aux collectivités locales. Après tout, s'il commet des bêtises, c'est à lui d'en supporter les conséquences !

Par conséquent, cet article de validation aurait pour seul objet de décharger l'Etat des conséquences de ses erreurs. Ce serait probablement excessif, sauf si cette présentation est fautive - ce qui, d'ailleurs, me semble être le sentiment de 99,9 p. 100 des responsables des collectivités territoriales. Autrement dit, si les fonds en question ne sont nullement des fonds dont l'Etat fait cadeau aux collectivités territoriales, mais sont bien des fonds que l'Etat gère pour leur compte et en leur nom, on pourrait alors justifier le principe du préciput de régularisation.

Or, le moins que l'on puisse dire, c'est que la doctrine d'affichage n'est pas claire. Monsieur le ministre, pour nous prononcer sur cet article, pour éventuellement l'accepter malgré tous ses défauts, nous avons besoin d'une déclaration claire qui engage l'Etat une bonne fois et qui précise bien que la dotation globale de fonctionnement est non pas un cadeau que l'Etat fait aux collectivités territoriales, mais bien une distribution aux collectivités territoriales entre elles de fonds qui leur appartiennent et sur lesquels l'Etat n'a pas de droit de propriété !
(MM. Alain Vasselle et René Régnault applaudissent.)

M. Jacques Machet. Tout à fait !

M. le président. La parole est à M. Lorient, pour défendre l'amendement n° 58.

M. Paul Lorient. Je voudrais situer mon propos dans le prolongement de l'intervention que vient de faire M. Paul Girod, au nom de la commission des lois.

Par cet article 8, le Gouvernement propose, en fait, de régler les contentieux qu'il a avec un certain nombre de collectivités locales à propos de l'attribution de la dotation de solidarité urbaine, contentieux qui, dans la plupart des cas, sont liés à un mauvais calcul du nombre de logements sociaux intégrés à l'indice synthétique.

Il est vrai que, dans certains départements, ces contentieux sont nombreux. Cependant, compte tenu de leur importance, il nous paraît difficile d'accepter, au détour de ce projet de loi, d'en faire table rase et en quelque sorte d'exonérer l'Etat des erreurs qu'il a pu commettre.

J'ajoute, parce que l'enjeu est important, que je fais précisément partie des maires qui ont saisi le tribunal administratif. Il faut savoir, mes chers collègues, que la dotation que la commune dont je suis le maire a reçu au titre de la DSU voilà deux ans a été divisée par deux en 1995, au motif que le nombre des logements sociaux avait varié. Vous n'imaginez tout de même pas que l'on a détruit le nombre correspondant de logements sociaux dans la commune en l'espace d'un an ! C'est simplement la façon de les compter qui a été modifiée entre 1994 et 1995, et de ce fait la DSU est passée de 1,2 million de francs à 600 000 francs. C'est inacceptable, d'autant que les logements sociaux sont même un peu plus nombreux qu'un an auparavant.

J'ai bien compris que, dans l'article 8, le Gouvernement vise « les contentieux qui seraient uniquement fondés » – j'attends, monsieur le ministre, que vous nous donniez des précisions sur ce point – « sur la prise en compte des logements-foyers et des résidences universitaires ». Cela limiterait déjà la portée de cet article.

En tout état de cause, je puis vous dire que les contentieux vont bien au-delà, puisque des cités entières, qui appartiennent notamment à la Régie immobilière de la Ville de Paris et qui sont situées sur le territoire de la commune des Ulis, sont considérées une année comme des logements sociaux et l'année suivante ne le sont plus. Vous vous doutez, bien sûr, que la Ville de Paris n'envoie pas habiter aux Ulis les plus fortunés de ses habitants ! Cela se saurait ! Ce serait même une grande première ! Il s'agit véritablement d'une résidence à caractère social !

Bref, j'attire l'attention de la Haute Assemblée sur le fait que cet article 8 n'est pas acceptable en l'état. Je demande à M. le ministre d'être particulièrement précis dans les réponses qu'il va nous apporter.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 22 et 58 ?

M. Michel Mercier, rapporteur. La question des validations législatives est toujours délicate. Il s'agit, en fait, de choisir : ou on consacre une injustice qui a été vécue et acceptée depuis, ou on corrige cette injustice, au risque de créer un désordre. Il est donc naturel que l'on ait la tentation de figer les situations.

S'agissant de ces attributions de DSU qui sont contestées, il est bien évident que ceux qui n'ont pas perçu ce qu'ils pensent être leur dû ont naturellement tendance à réclamer. Cela étant, ce qui n'a pas été perçu par ceux-ci l'a été par d'autres. Faudrait-il aller au bout de l'opération, puisqu'il y a une somme soumise à répartition ?

On peut très naturellement se poser toutes ces questions, qui sont difficiles à résoudre. La commission des finances a adopté une autre attitude ; elle a choisi, sur ce point, de ne pas se poser toutes ces questions et de faire confiance à la commission des lois, à laquelle elle a « abandonné » cet article sur le fond. Nous suivrons donc, sur ce point, la commission des lois.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 22 et 58 ?

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. En premier lieu, je voudrais souligner – cela va de soi mais peut-être n'est-il pas inutile de le rappeler, compte tenu surtout de l'origine de l'amendement n° 22 puisqu'il émane de la commission des lois du Sénat – que la validation qui vous est proposée respecte scrupuleusement les termes de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur ce sujet : strictement limitée quant à son objet, elle est parfaitement respectueuse des décisions de justice passées en

force de chose jugée et se recommande d'un motif d'intérêt général – la stabilité des budgets des collectivités locales – dont on voudra bien m'accorder qu'il n'est pas sans rapport avec l'objet du présent projet de loi.

En second lieu, la validation des répartitions de DGF et des autres dotations faisant appel à la notion de logement social constitue le complément nécessaire des dispositions de l'article 3 relatives à une nouvelle définition de cette notion. Cette nécessité procède elle-même de deux raisons.

La première raison est de simple logique : si l'on retient une nouvelle définition du logement social, c'est parce que l'ancienne était mauvaise, et qu'il apparaît nécessaire de fonder la répartition des dotations sur des critères non contestables ; dès lors, passons à autre chose et disons clairement qu'un critère dont les défauts sont reconnus ne pourra plus servir de fondement à des réclamations qui pourraient paraître comme fondées en droit, mais dont l'expérience et le bon sens permettent d'affirmer qu'elles seraient contraires à la réalité des choses.

Ce qui est en jeu dans cette affaire, c'est l'équilibre futur des répartitions de la DGF. Pour parler net, les contentieux en cours sont peu nombreux, et, à supposer qu'il soit donné raison aux collectivités requérantes, l'impact financier de ces décisions pourrait, semble-t-il, et dans le meilleur des cas, être absorbé sur le montant des crédits habituellement provisionnés à cet effet par le comité des finances locales. Mais cette situation peut connaître de redoutables développements si de nouveaux contentieux venaient à être engagés, et comment ne le seraient-ils pas dès lors que le Gouvernement a pris le parti de ne rien dissimuler des faiblesses du dispositif applicable jusqu'à aujourd'hui, puisque c'est l'objet de notre débat ?

Dans cette éventualité, le montant des rectifications à verser pourrait s'élever, sans que l'on puisse évaluer très précisément les chiffres en cause, à plusieurs centaines de millions de francs, compromettant très sérieusement les équilibres internes de la DGF.

Il faut avoir présent à l'esprit que le problème posé concerne non pas une dotation budgétaire évaluative et susceptible d'être abondée en tant que de besoin, mais un prélèvement sur recettes fonctionnant à enveloppe fermée. Dès lors, le financement des rectifications ne peut se faire que de deux façons : soit en faisant payer un peu toutes les collectivités, ce qui est possible ainsi que le fait actuellement le comité des finances locales en prélevant sur la répartition future une réserve pour rectifications, mais seulement pour des montants limités, marginaux par rapport aux crédits répartis ; soit, si la facture excède ce qu'il est possible de faire au moyen du premier procédé, en reprenant à certaines collectivités ce qui revient aux autres car dans une dotation répartie à enveloppe fermée, si une erreur a été commise au préjudice de l'un, c'est au bénéfice de l'autre, et dans une telle situation des corrections symétriques deviendraient nécessaires, engendrant des remises en cause, qui pourraient être répétées, du montant des dotations notifiées à chaque commune, groupe-ment ou département.

Je rejoins là une préoccupation de M. le rapporteur car j'ai la même perception que lui de la DGF, je l'ai souligné ce matin.

Je n'oublie pas en effet, monsieur le rapporteur, qu'elle est l'héritière des taxes locales sur le chiffre d'affaires. C'est non pas une dotation budgétaire, mais un prélèvement sur recettes, je tiens à le répéter.

Dès lors, cette ressource s'accommode encore plus mal des crédits budgétaires de rectifications trop nombreuses qui pèsent sur la répartition à enveloppe fermée. La répartition idéale serait celle qui ne provisionne aucune somme pour des rectifications. Cet idéal est certainement inaccessible, mais nous devons tenter de nous en rapprocher en fiabilisant les critères et les procédures de recensement des paramètres. En corollaire, nous devons chercher à ne pas obérer la répartition future en laissant planer le risque des contentieux que j'évoquais tout à l'heure ; c'est l'un des objectifs essentiels du projet de loi.

En conséquence, je demande aux auteurs de ces deux amendements de bien vouloir les retirer.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je voudrais d'abord m'adresser à M. Loridant. Ou bien j'ai mal entendu, ou il s'engage dans une voie un peu ennuyeuse pour lui. En effet, si j'ai bien compris, il se plaint d'avoir touché moins en 1995 qu'en 1994. Or la validation porte sur l'estimation de 1994, et non sur celle de 1995. Par conséquent, je crains que ce ne soit sa meilleure estimation qui soit remise en cause, et non la plus mauvaise. Son amendement de suppression risque de se retourner contre lui, si l'on va jusqu'au terme du raisonnement. C'était un point de détail, simplement pour vous encourager, monsieur Loridant, à suivre ce que va faire la commission des lois en modifiant l'amendement qu'elle a présenté.

Monsieur le ministre, j'ai bien entendu ce que vous venez de dire en ce qui concerne la DGF. Je vais le faire graver dans un bloc de marbre. Je transporterai celui-ci dans ma sacoche – ce sera lourd – et le sortirai pour le déposer respectueusement aux pieds de tout représentant de l'administration qui, dans une réunion quelle qu'elle soit, reprendra la conception selon laquelle la DGF est un don de l'Etat aux collectivités territoriales !

M. Alain Vasselle. Très bien !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Ce sera, je crois, un élément de stabilisation du système, qui aura un certain intérêt dans les années à venir.

D'ailleurs, il serait, je le dis au passage, que même dans les correspondances qui émanent de votre propre ministère on veuille à bien séparer les choses, monsieur le ministre. En effet, j'ai reçu, ce matin, une lettre qui entretient encore cette équivoque entre la DGF et d'autres dotations de l'Etat.

Aussi, je souhaiterais modifier mon amendement, pour rendre la rédaction de l'article 8 plus conforme aux prescriptions du Conseil constitutionnel en matière de validation.

L'article 8 dispose que soient validées les décisions relatives « aux dotations de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales ». Ne serait-ce que pour faire échapper la dotation globale de fonctionnement à cet amalgame permanent que je dénonçais voilà un instant, et pour que les choses soient plus précises, je souhaiterais que cet article précise qu'il s'agit des décisions relatives « à la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France et à la compensation de la réduction pour embauche ou investissement instituée par le paragraphe IV bis de l'article 6 de la loi de finances pour 1987, ... ».

Cette rédaction est plus précise que votre formulation, monsieur le ministre ; elle est plus conforme, par conséquent, aux exigences constitutionnelles ; elle ne met pas la dotation globale de fonctionnement dans l'amalgame sommaire des dotations de l'Etat. Vous retrouvez là le souci permanent et de la commission des lois et de la commission des finances.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 22 rectifié, présenté par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, et tendant, dans le premier alinéa de l'article 8, à remplacer les mots : « aux dotations de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales » par les mots : « à la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France et à la compensation de la réduction pour embauche ou investissement instituée par le IV bis de l'article 6 de la loi de finances pour 1987, ».

Monsieur Loridant, l'amendement n° 58 est-il maintenu ?

M. Paul Loridant. Monsieur le président, par souci d'unanimité et compte tenu des explications de M. le ministre, je retire mon amendement au profit de celui de la commission des lois.

M. le président. L'amendement n° 58 est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 22 rectifié ?

M. Michel Mercier, rapporteur. La commission des finances est favorable à cet amendement, qui permet une validation tout en faisant bien ressortir le caractère propre de la dotation globale de fonctionnement.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Monsieur le président, le Gouvernement émet un avis favorable sur cette rédaction, qui lui paraît meilleure que celle qu'il avait proposée.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 22 rectifié, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 8, ainsi modifié.

(L'article 8 est adopté.)

Articles additionnels après l'article 8

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 11 est présenté par M. Michel Mercier, au nom de la commission des finances.

L'amendement n° 15 rectifié est déposé par MM. Paul Girod et Vasselle.

Tous deux tendent à insérer, après l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le deuxième alinéa de l'article 103 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« – les communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole ou 7 500 habitants dans les départements d'outre-mer ;

« - les communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole ou est supérieure à 7 500 habitants et n'excède pas 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de métropole dont la population n'excède pas 20 000 habitants ; ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 11.

M. Michel Mercier, rapporteur. L'amendement n° 11 a pour objet, s'agissant de la dotation globale d'équipement des communes, d'en revenir, pour les communes de moins de 2 000 habitants dans les départements de métropole et de moins de 7 500 habitants dans les départements d'outre-mer, au droit applicable avant que la loi de finances pour 1996 ait soumis ces communes à la même règle que les communes de plus de 2 000 habitants et de moins de 20 000 habitants : ainsi, ces communes, pour être éligibles à la dotation globale d'équipement, n'auraient pas de conditions à remplir du fait de leur potentiel fiscal.

M. le président. La parole est à M. Paul Girod, pour défendre l'amendement n° 15 rectifié.

M. Paul Girod. Le 19 janvier dernier, lors de la séance consacrée aux questions d'actualité au Gouvernement, j'avais attiré l'attention de ce dernier sur un problème concernant les petites communes qui découlait de la rédaction proposée par la commission mixte paritaire pour le projet de loi de finances pour 1996.

J'avais fait remarquer qu'une petite commune étant par définition de petite taille, elle ne peut, même si elle a un potentiel fiscal par habitant relativement important, mobiliser facilement des sommes importantes sur sa seule fiscalité. Elle a toujours besoin d'un coup de main. Telle est d'ailleurs la raison pour laquelle la dotation globale d'équipement deuxième part a été mise en place.

Je m'attendais à une réponse compréhensive. Tel n'a pas été tout à fait le cas. J'avais donc fait savoir que la réponse elliptique qui m'avait été donnée était quelque peu sommaire.

Je me réjouis de voir que la commission des finances a eu la même réaction que moi puisqu'elle a déposé, sans doute après avoir pris quelques contacts, un amendement dans lequel je me reconnais parfaitement.

Je crois effectivement qu'il est imprudent d'exclure du dispositif les communes de moins de 2 000 habitants ayant un potentiel fiscal relativement supérieur aux autres, et ce pour les raisons que j'ai rappelées.

J'ajoute que la dotation globale d'équipement deuxième part est, en réalité, entre les mains des préfets, lesquels dépendent du Gouvernement. Par conséquent, celui-ci peut parfaitement leur faire savoir, par voie de circulaire ou par tout autre moyen, qu'il lui semble opportun d'examiner plus attentivement la situation des communes qui déposent un dossier et qui, par ailleurs, sont extraordinairement riches eu égard aux fourchettes que la commission d'élus peut proposer, en vue d'accorder ou non la subvention ou de l'accorder avec un taux plus ou moins important en fonction de la situation des communes.

La solution proposée au Sénat tant par l'amendement n° 11 de la commission des finances que par celui que j'ai eu l'honneur de déposer à titre personnel, avec

M. Vasselle, va dans le sens d'une simplification et d'une clarification de la situation, ce qui évitera quelques problèmes.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements identiques n° 11 et 15 rectifié ?

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée sur ces deux amendements.

M. le président. Je vais mettre aux voix les amendements identiques n° 11 et 15 rectifié.

M. René Régnault. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. René Régnault. Je voterai ces amendements identiques, et ce pour deux raisons.

Tout d'abord, j'ai eu l'impression, après le vote de la loi de finances de 1996, que, s'agissant de la DGE, la disposition relative aux communes de moins de 2 000 habitants avait été adoptée dans une rédaction qui n'était pas tout à fait conforme au débat qui avait eu lieu.

Il m'avait semblé, au cours des discussions préparatoires et de l'examen du projet de loi de finances, que le dispositif applicable à ces communes restait intact. En fait, tel n'était pas le cas.

J'en viens à la seconde raison. M. Paul Girod a évoqué le rôle du préfet en matière d'attribution de la DGE deuxième part et la question du potentiel fiscal, sachant que, parmi les petites communes, certaines sont beaucoup plus à l'aise que d'autres.

Dans mon département, une telle disposition a été introduite : nous avons arrêté avec le préfet des taux différenciés en fonction du potentiel fiscal.

Par conséquent, compte tenu de ces deux raisons et du fait que je suis très favorable à la décentralisation, dont la DGE est d'ailleurs une conséquence, je voterai les amendements n° 11 et 15 rectifié, qui visent à remettre les choses dans l'état où je croyais qu'elles étaient demeurées.

M. Paul Loridant. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Paul Loridant. Peut-être le Parlement a-t-il été pris en défaut quand, lors de la discussion du projet de loi de finances, il a voté une disposition modifiant la DGE. Il est clair qu'aucun d'entre nous ne pensait que la DGE serait supprimée pour les communes de moins de 2 000 habitants, ou, tout au moins, conditionnée par des questions de potentiel fiscal.

Monsieur le ministre, je puis vous dire qu'il y a un réel émoi chez les maires des communes concernées qui se sont aperçus, voilà quelques semaines, que tel projet d'agrandissement d'école lié à une augmentation de la population, suite à la livraison d'un lotissement, ne serait plus financé par une contribution de la DGE deuxième part.

Je crois donc que l'amendement n° 11 de la commission des finances est important. Il est en effet essentiel de préciser que toutes les communes de moins de 2 000 habitants sont *a priori* éligibles à la DGE pour leurs besoins d'investissements.

Effectivement, libre au préfet, avec la commission d'élus, de fixer quelques critères de hiérarchisation.

Mais nous devons aujourd'hui, à mon avis, de confirmer l'interprétation de la loi que nous avons le sentiment d'avoir votée et les choix que nous avons faits.

Le groupe communiste républicain et citoyen votera donc bien évidemment les amendements n° 11 et 15 rectifié.

M. Paul Girod. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Paul Girod. Je voudrais, tout d'abord, remercier M. le ministre pour l'attitude qui est la sienne et qui me surprend agréablement après ce que j'avais entendu, voilà quelques semaines.

Par ailleurs, je tiens à préciser que j'ai déposé l'amendement n° 15 rectifié à titre personnel et non comme rapporteur de la commission des lois.

M. Alain Vasselle. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Alain Vasselle. Je voudrais adresser un double remerciement.

Tout d'abord, je remercie M. Paul Girod d'avoir accepté de m'associer à l'amendement qu'il avait préparé.

Je remercie par ailleurs M. le ministre pour le geste tellement important qu'il a fait en direction des communes rurales. Voilà qui atténuera les propos que j'ai pu tenir à l'occasion de l'examen de l'article 2 sur la dotation de solidarité rurale.

Je puis vous assurer, monsieur le ministre, que je me ferai l'apôtre des efforts que réalise le Gouvernement en direction des communes rurales et dont vous nous donnez une nouvelle preuve avec l'avis que vous avez émis sur cet amendement.

Monsieur le ministre, je profiterai de cette discussion pour vous interroger sur les mesures transitoires qui pourraient être adoptées au cas par cas dans certains départements.

En tant que président de l'association des maires de l'Oise, je fais actuellement le tour du département en présence des sous-préfets. A cette occasion, j'ai noté que certains sous-préfets, en fonction des espérances d'utilisation de la dotation globale d'équipement au titre de l'année 1995, ont laissé espérer officiellement à un certain nombre de communes le bénéfice de la dotation globale d'équipement deuxième part ; or, ces espoirs, compte tenu des nouvelles dispositions de la loi de finances pour 1996, ne pourront pas être concrétisés.

Que se passera-t-il donc pour les communes, notamment pour celles qui comptent entre 2 000 et 10 000 habitants, qui avaient équilibré leur budget prévisionnel avec l'espérance de percevoir une dotation globale d'équipement deuxième part dont elles ne bénéficieront pas ? Que pourrez-vous faire pour elles, monsieur le ministre ?

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je demande la parole.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je suis tout à fait d'accord pour donner le plus rapidement possible des instructions aux préfets afin qu'ils ne précipitent pas le processus. Je pensais d'ailleurs que la répartition avait lieu habituellement en mai ou en juin, et cela ne me paraissait donc pas trop inquiétant.

Nous allons, par conséquent, indiquer aux préfets que le texte est actuellement revu par le Parlement.

M. Yann Gaillard. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Yann Gaillard. Je voterai bien entendu cet amendement. Je ne fais que mêler ma voix à toutes celles qui se sont élevées dans cet hémicycle pour saluer l'effort du Gouvernement, de la commission des finances et de M. Paul Girod pour nous permettre de revenir sur ce qui avait été, je crois, un malentendu, une erreur de parcours.

Il me paraît important que nous soyons le plus grand nombre à nous exprimer sur ce sujet, car j'ai encore, monsieur le ministre, quelques appréhensions sur le vote de l'Assemblée nationale.

Soyez donc notre interprète auprès de nos collègues de l'Assemblée nationale, et faites-leur bien comprendre que la teneur de ce débat montre la très grande sensibilité des communes rurales à cette affaire.

M. Michel Mercier, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. A ce moment du débat, il faut à mon avis apporter quelques précisions et rappeler comment les choses se sont déroulées.

C'est en connaissance de cause que nous avons voté le projet de budget, notre collègue Paul Girod étant d'ailleurs intervenu sur les conclusions de la commission mixte paritaire. Les choses étaient claires, et nous avons voté cette disposition, car c'était la condition de l'accord entre les deux chambres du Parlement.

Si nous avons pour rôle, comme législateurs, de corriger les dispositions législatives qui nous paraissent mauvaises - c'est encore mieux de le faire avant leur application ! - nous ne pouvons néanmoins pas dire que nous pensions avoir voté autre chose que ce qui était écrit !

Il nous faut rechercher aujourd'hui les conditions d'un accord sur ce nouveau texte, dans le cadre des discussions qui se dérouleront entre les deux chambres du Parlement.

S'agissant de la DGE, la vraie base de l'accord est d'accepter l'idée que la notion de potentiel fiscal a un sens pour les communes importantes alors qu'elle n'en a pratiquement pas pour les petites communes. En effet, comme l'a souligné M. Paul Girod, dire qu'une petite commune de quelques dizaines ou quelques centaines d'habitants est plus riche que la commune voisine qui a exactement le même nombre d'habitants n'a pratiquement pas de sens. Il faut, s'agissant de ces communes de moins de 2 000 habitants, faire confiance aux commissions d'élus,...

M. René Régnault. Très bien !

M. Michel Mercier, rapporteur. ... et aux préfets pour accorder les subventions en fonction de la richesse relative ou réelle de chacune des communes, des besoins et des projets proposés.

M. René Régnault. Très bien ! Voilà la décentralisation !

M. Michel Mercier, rapporteur. Voilà ce que nous voulons faire, et rien d'autre : nous ne visons vraiment que des projets très ponctuels.

Je tenais à rappeler ces éléments pour éclairer le débat qui aura lieu prochainement au Palais-Bourbon. Mes propos figureront en effet au procès-verbal et cela nous permettra d'engager la suite de la discussion sur des bases claires, afin que nous n'apparaissions pas aux yeux de nos collègues de l'Assemblée nationale comme des parlementaires qui veulent à tout prix donner des

dotations à des communes qui en ont plus ou moins besoin. Le besoin doit être réel, même si le projet peut n'être que ponctuel.

Enfin, je remercie le Gouvernement de nous donner l'occasion de légiférer sur ce point, d'autant, je le rappelle, que nous le faisons à enveloppe financière constante.

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

Je mets aux voix les amendements identiques n° 11 et 15 rectifié, acceptés par le Gouvernement.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 8.

Par amendement n° 40, M. Moreigne et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, après l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est inséré, après le troisième alinéa de l'article 103 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Les groupements de communes dont 80 p. 100 de la population réside dans des communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants. »

La parole est à M. Régnauld.

M. René Régnauld, Monsieur le ministre, je veux attirer votre attention sur cet amendement que notre collègue M. Moreigne aurait aimé défendre lui-même, puisqu'il en est le principal inspirateur.

Il s'agit de tirer les conséquences de la disposition législative que nous venons d'adopter et de permettre aux groupements composés principalement de communes rurales de continuer à percevoir la DGE.

J'espère que la réponse que vous nous apporterez, monsieur le ministre, sera positive et constructive, comme l'ont été toutes celles que vous nous avez faites au cours de cette journée.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. M. Régnauld nous propose de créer une catégorie supplémentaire de bénéficiaires de la DGE en s'appuyant sur des cas très particuliers et très ponctuels.

Nous nous sommes expliqués très clairement sur les raisons pour lesquelles nous souhaitons que les communes de moins de 2 000 habitants puissent présenter des projets susceptibles de les rendre éligibles à la dotation globale d'équipement. Nous ne devons toutefois pas trop privilégier le ponctuel !

C'est pourquoi je suis conduit, au nom de la commission des finances, à émettre un avis défavorable sur cet amendement, sans doute d'ailleurs avec le soutien de M. Régnauld. *(Sourires.)*

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je rappelle que, dans le cas qui semble préoccuper l'auteur de l'amendement, chaque commune a droit à la DGE. Mais ce droit n'est qu'une possibilité, puisqu'un projet doit être établi et qu'une décision du préfet doit intervenir.

On nous demande qu'un groupement dépassant 20 000 habitants ait lui aussi droit à la DGE. Je ne vois pas ce que cela apporterait ! De plus, cela poserait un problème, puisque nous fonctionnons dans le cadre d'une enveloppe constante.

Cette complication supplémentaire me paraît aller très au-delà de l'esprit de la modification qui a été introduite tout à l'heure par le Sénat.

J'y suis donc défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 40, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 9

M. le président. « Art. 9. - Au septième alinéa du IV de l'article 1648 B *bis* du code général des impôts, les mots : "quatre fois" sont remplacés par les mots : "huit fois". »

Par amendement n° 12, M. Michel Mercier, au nom de la commission des finances, propose de rédiger comme suit cet article :

« L'article 1648 B *bis* du code général des impôts est modifié comme suit :

« I. - Dans la première phrase du troisième alinéa (2°) du I, les mots : "du pénultième" sont remplacés par les mots "de l'antépénultième".

« II. - Dans le septième alinéa du IV, les mots : "quatre fois" sont remplacés par les mots : "huit fois". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Mercier, rapporteur. L'article 9 concerne les communes qui n'ont aucune ressource fiscale. L'amendement n° 12, amendement de précision, tend à remédier à leurs difficultés.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 12, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 9 est ainsi rédigé.

Article additionnel après l'article 9

M. le président. Par amendement n° 13, M. Michel Mercier, au nom de la commission des finances, propose d'insérer, après l'article 9, un article additionnel ainsi rédigé :

« A défaut de mention expresse, les dispositions de la présente loi s'appliquent à compter de l'exercice 1996. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Mercier, rapporteur. Cet amendement vise à préciser, afin d'écartier toute ambiguïté, que l'ensemble des nouvelles règles relatives au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, à la dotation de fonctionnement minimale des départements, à la dotation globale d'équipement, au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et à la DGF s'applique dès 1996.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 13, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 9.

Article 10

M. le président. « Art. 10. - Des décrets en Conseil d'Etat précisent, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente loi. »

Par amendement n° 23, M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Cet amendement procède exactement de la même préoccupation que celle qui a inspiré à la commission des finances l'amendement qui a été précédemment adopté à l'article 3. Il est conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel aux termes de laquelle le législateur ne peut abandonner au Gouvernement son pouvoir propre.

Après avoir introduit le recours au décret en Conseil d'Etat à l'article 3, nous considérons qu'un article général est excessif. Nous en demandons, en conséquence, la suppression.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Favorable.

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

M. Dominique Perben ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. A ce stade de la procédure parlementaire, je dois avouer que je suis un peu gêné par l'amendement de la commission des lois. En effet, l'ensemble du dispositif que nous venons d'adopter, à l'exception de l'une des dispositions de l'article 3, est d'application immédiate.

Cela étant, le projet de loi est examiné aujourd'hui par le Sénat, mais que va-t-il se passer à l'Assemblée nationale ?

Je préférerais que nous gardions pour le moment cet article 10, au moins jusqu'à la réunion de la commission mixte paritaire, de manière à pouvoir parer à toute éventualité.

C'est la raison, la seule, pour laquelle je suis défavorable à cet amendement. Nous sommes presque dans la technique, dans la « cuisine » législative, mais, étant donné que l'urgence a été déclarée sur ce texte, je considère que c'est une attitude de prudence que de repousser cet amendement.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. J'avoue mon embarras, mais je me trouve un peu comme Vatel et sa marée ! Cela m'ennuie, en tant que rapporteur pour avis de la commission des lois, de laisser partir en commission mixte paritaire un texte dans lequel figure une anomalie de cette taille. Au demeurant, je peux retourner son argumentation à M. le ministre : ce qui sera supprimé ici pourra être rétabli ailleurs, y compris en commission mixte paritaire, car celle-ci a toujours la possibilité d'insérer un article si elle le désire.

Je préférerais, pour ma part, que nous laissions le texte en l'état, à moins que M. le ministre n'exprime une opposition absolue, ferme et déterminée, ce qui ne me semble pas être son propos.

M. Dominique Perben ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je demande la parole.

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

M. Dominique Perben ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. J'ai entendu l'appel de M. le rapporteur pour avis, et je m'en remets à la sagesse du Sénat.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Merci, monsieur le ministre.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 23, accepté par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 10 est supprimé.

Intitulé du projet de loi

M. le président. Par amendement n° 14, M. Michel Mercier, au nom de la commission des finances, propose de rédiger comme suit l'intitulé du projet de loi :

« Projet de loi portant diverses dispositions relatives aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Mercier, rapporteur. Le projet de loi que nous venons d'examiner article par article ne traite pas seulement des mécanismes de solidarité entre les collectivités territoriales, il concerne également la partie forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement et il modifie les règles de la dotation globale d'équipement.

Je suis donc conduit à proposer, au nom de la commission des finances, un intitulé qui reflète plus exactement le contenu de ce projet de loi.

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

M. Dominique Perben ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 14, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'intitulé du projet de loi est ainsi rédigé.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. Loridant pour explication de vote.

M. Paul Loridant. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, au terme de la discussion de ce projet de loi et avant qu'il ne soit transmis à l'Assemblée nationale, je voudrais exprimer l'avis du groupe communiste républicain et citoyen.

Monsieur le ministre, le Gouvernement a annoncé, voilà quelques jours, un « pacte pour la ville ». Par un effet d'aubaine dû à un mécanisme d'indexation et après plusieurs années de stagnation, la DGF de l'année 1996 a connu une augmentation substantielle. Le Gouvernement

profite donc de cette manne pour abonder des crédits destinés aux communes urbaines, tout en préservant les intérêts des communes rurales.

Il n'est nullement question d'opposer les communes rurales aux communes urbaines et je regrette, pour ma part, que l'on ait pu, à certains moments de la discussion, avoir l'impression que tel était le cas.

Notre groupe regrette, bien sûr, que les amendements qu'il avait proposés n'aient pas été retenus par la Haute Assemblée. Je pense notamment à ceux qui avaient trait à la définition des logements sociaux, aux HLM ou à la situation des communes de banlieue qui éprouvent des difficultés particulières tout en ayant un potentiel fiscal non négligeable.

Néanmoins, nous considérons que ce projet de loi constitue une avancée pour nos communes puisque, à l'exception de quelques-unes, elles en bénéficieront.

Nous ne nous opposerons donc pas à ce projet de loi, mais je vous demande, monsieur le ministre, de veiller, comme vous vous y êtes engagé dans cet hémicycle, à ce que, à l'occasion de la discussion à l'Assemblée nationale, le cas des quelques communes qui auront à pâtir des effets de ce projet de loi soit traité.

Dans ces conditions, le groupe communiste républicain et citoyen s'abstiendra.

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

M. René Régnauld. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à l'issue de l'examen de ce projet de loi, je voudrais me réjouir de l'intérêt qui semble aujourd'hui partagé par tous pour les dispositifs de solidarité mis en place par les gouvernements socialistes.

En 1991, la mise en place de la DSU et du fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France ouvrait une voie nouvelle dans les mécanismes de la péréquation, rendant cette dernière horizontale et non plus exclusivement verticale.

Les refus et les critiques avaient alors été très nombreux, et ceux qui les exprimèrent n'étaient pas les moindres d'entre vous. Aujourd'hui, monsieur le ministre, vous considérez que la mise en place du FSRIF a permis de renforcer considérablement l'effort de solidarité en faveur des communes les plus défavorisées de la région parisienne.

Vous comprendrez que je m'en réjouisse. Il n'est jamais trop tard pour reconnaître qu'une idée ou une disposition est bonne ; l'essentiel c'est que, à un moment donné, on s'en aperçoive !

Cela étant, il ne faut sans doute pas donner au présent projet une dimension qu'il n'a pas ; il s'agit de simples modifications techniques qui sont apparues nécessaires à la suite du rapport établissant le bilan de l'application de la réforme de la DGF de décembre 1993.

A cet égard, je veux dire au Gouvernement, après d'autres, qu'il ne faudrait pas transformer trop souvent, par des adaptations à la marge, l'architecture de ces dotations. La stabilité des règles doit être un objectif.

De même, il ne faudrait pas aller au-delà des aménagements concernant l'évolution de la dotation forfaitaire et de la DSU par rapport à la DSR. Sinon, c'est toute la volonté d'aménagement du territoire qui risquerait de disparaître. Soyez assurés que nous y serons attentifs.

De quoi parlons-nous, aujourd'hui ? Certes, la DSU augmentera fortement en 1996, mais c'est l'application mécanique de l'indexation de la DGF, de sa composante dotation d'aménagement, qui augmente de 23,4 p. 100

en 1996, et la conséquence de la hausse de seulement 500 millions de francs de l'enveloppe pour les groupements, étant entendu que rien ne s'opposait à ce qu'on fasse mieux.

L'effort du Gouvernement en faveur de la ville, en tant que tel, était inférieur à 100 millions de francs ; après le vote intervenu au Sénat cet après-midi, il doit se situer maintenant aux environs de 50 millions de francs. Ce plan n'est donc pas un « plan Marschall » pour les banlieues, si tant est que vous vous souveniez encore que cette expression avait été utilisée par quelqu'un dont les responsabilités, aujourd'hui, sont importantes dans notre pays ! En fait, ce plan se termine par un catalogue de mini mesures.

De plus, pour en revenir au texte, que représente cet effort au regard de l'augmentation des dépenses induites par les difficultés actuelles croissance des dépenses d'aide sociale, transferts insidieux de l'Etat, amputation des engagements de l'Etat, etc. ?

Que représente cet effort au regard des ponctions opérées sur l'ensemble des dotations de l'Etat aux communes ?

Enfin, peut-on parler d'effort, puisqu'il s'agit uniquement d'un transfert entre la DSU et la DSR ?

C'est une mesure dont l'Etat ne manquera pas, demain, de s'enorgueillir, mais tout le monde aura compris que ce sont les communes rurales qui vont payer.

Si le rapporteur voit là un signe fort pour la ville, nous y voyons plutôt, pour notre part, un signe de la faiblesse de l'engagement du Gouvernement dans un domaine crucial.

Malheureusement, nous y voyons aussi une confirmation du désengagement envers le monde rural et l'aménagement du territoire, venant après les dispositions de la loi de finances pour 1996, qui avaient déjà vu un désengagement clair de l'Etat en ce domaine.

Les sommes dégagées pour la DSU sont prises sur la DSR. Certes, la DSR augmentera encore. Mais on revient sur l'équilibre réalisé entre milieu rural et milieu urbain puisque la DSR ne représentera plus que les deux tiers de la DSU. On minore ainsi l'effort de péréquation en faveur des petites communes rurales en général. J'ajoute que l'effet d'annonce est très mauvais.

Ce projet, en dépit de ses faibles conséquences, tourne donc le dos aux objectifs de la loi sur l'aménagement du territoire.

J'aimerais au moins avoir l'assurance que le passage à 57 p. 100 de la part de la DSU ne sera pas reconduit. C'est une disposition pour 1996, et 1996 seulement. Par ailleurs, le comité des finances locales devra également retrouver la marge d'appréciation qui lui a été ôtée.

En conclusion, je crois que, une fois délaissées les fausses références, il faut prendre ce texte pour ce qu'il est : une adaptation mineure de la DGF et des dotations de solidarité. En tant que tel, il n'appelle ni enthousiasme ni critique profonde sur ses modalités. Le groupe socialiste s'abstiendra.

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

M. Alain Pluchet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à l'issue des débats qui viennent de se dérouler, éclairé par le remarquable travail de notre commission des finances et l'étude approfondie présentée par notre collègue Michel Mercier, ainsi que par l'excellent rapport pour avis de notre commission des

lois, présenté par Paul Girod, le groupe du Rassemblement pour la République votera le texte tel qu'il résulte des travaux du Sénat.

Le Gouvernement a mis à profit la nouvelle indexation de la DGF, qui permet un nouveau partage des ressources de la dotation d'aménagement de la dotation globale de fonctionnement entre la DSU et la DSR.

Le groupe du Rassemblement pour la République ne peut que se réjouir que le Sénat ait voté l'amendement, déposé par nombre de ses membres, tendant à fixer, pour la seule année 1996, à 57 p. 100 - pourcentage qui a paru convenable à notre Assemblée - la fraction réservée à la DSU au sein du solde de la dotation d'aménagement consacré à la péréquation.

Nous souscrivons également aux règles de répartition, applicables à compter de 1997, et au solde de cette dotation d'aménagement, qui seront du ressort du comité des finances locales.

A l'article 3, notre groupe se félicite de la nature des nouvelles règles de répartition de la DSU telles qu'elles résultent des travaux de notre Haute Assemblée.

La définition du logement social, qui est utilisé comme critère dans la répartition de la DSU, résulte d'une réflexion dans laquelle furent impliqués à la fois le Parlement, le Gouvernement et le comité des finances locales.

Le résultat de la réflexion du Sénat sur ce point et la rédaction qui résulte de nos travaux concilient à la fois une nécessaire fiabilité du critère et une recherche de l'équité entre les bénéficiaires.

Enfin, notre groupe tient à se féliciter que notre Haute Assemblée ait mis en cohérence le droit et les intentions exprimées par le Sénat lors de la dernière discussion budgétaire, en rendant éligible à la dotation globale d'équipement réformée l'ensemble des communes de 2 000 habitants et moins.

Ce projet de loi, tel qu'il résulte de nos travaux, ne peut que recevoir notre total soutien et notre pleine approbation, puisqu'il vise à la fois un objectif d'équité et un objectif de stabilité.

Pour ces raisons, le groupe du RPR votera ce texte.

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

M. James Bordas. Comme M. Fourcade l'a laissé entendre à plusieurs reprises au cours du débat, le groupe des Républicains et Indépendants votera à l'unanimité le présent projet de loi.

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je demande la parole.

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

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je veux, en quelques mots, remercier la Haute Assemblée, et plus particulièrement les deux rapporteurs, de l'excellent climat dans lequel nous avons pu travailler aujourd'hui, comme nous l'avions déjà fait en commission voilà quelques jours.

Nous avons collaboré pour améliorer le texte, et la volonté s'est manifestée de part et d'autre, et sur toutes les travées, de participer aux ajustements nécessaires et de répondre aux possibilités financières qui nous sont offertes cette année.

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

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

M. René Régnauld. Le groupe socialiste s'abstient.

M. Paul Loridant. Le groupe communiste républicain et citoyen également.

(Le projet de loi est adopté.)

M. le président. On permettra au président de séance de souligner l'intelligence avec laquelle ce texte, que l'on avait annoncé comme étant très complexe, touffu, parfois incompréhensible, a été traité par ceux qui ont mené le débat, en particulier nos rapporteurs.

A cet égard, M. Paul Girod, qui est un ancien dans la maison, me permettra de féliciter tout particulièrement notre collègue Michel Mercier, qui a démontré toutes ses qualités dans ce débat difficile.

Je tiens, enfin, à remercier M. le ministre, qui a fait droit, à de nombreuses occasions, aux demandes du Sénat.

6

NOMINATION D'UN MEMBRE DE LA DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE POUR LES PROBLÈMES DÉMOGRAPHIQUES

M. le président. Je rappelle au Sénat que le nom du candidat proposé par le groupe du Rassemblement pour la République pour un poste au sein de la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques a été affiché et que la présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai d'une heure prévu par le règlement.

En conséquence, cette candidature est ratifiée, et je proclame M. Alain Vasselle membre de la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques.

7

COMMUNICATION DE L'ADOPTION DÉFINITIVE D'UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre une communication, en date du 6 février 1996, l'informant que la proposition d'acte communautaire E 555 « Projet de règlement du Conseil modifiant le règlement CE n° 1917/95 établissant certaines mesures concernant l'importation de produits agricoles transformés d'Islande, de Norvège et de Suisse pour tenir compte des résultats des négociations de l'*Uruguay Round* dans le secteur agricole » a été adoptée définitivement par les instances communautaires par décision du Conseil du 30 janvier 1996.

8

DÉPÔT DE QUESTIONS ORALES AVEC DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi des trois questions orales avec débat suivantes :

I. - M. Louis Minetti s'étonne que M. le ministre délégué aux affaires européennes n'ait pas encore entrepris de corriger l'injustice dont sont victimes les producteurs de fruits et légumes.

Sous réserve d'inventaire, les statistiques indiquent que la production de fruits et légumes, qui représente 16 p. 100 de la production nationale et européenne, ne participe pourtant qu'à hauteur de 4,1 p. 100 au budget du FEOGA.

Quelles mesures M. le ministre délégué aux affaires européennes entend-il prendre ? (N° 4.)

II. - M. Louis Minetti informe M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, de l'inquiétude des producteurs de fruits et légumes à propos de l'OCM fruits et légumes.

Les interrogations sont les suivantes.

Le Gouvernement de la France n'a-t-il pas fait siennes et transmis dans un mémorandum à la Commission de Bruxelles les quarante-quatre propositions de la mission sénatoriale d'information sur les fruits, légumes et fleurs ?

Pour quelles raisons, dans les travaux préparatoires au projet de règlement OCM fruits et légumes, les représentants du Gouvernement français n'ont-ils pas défendu ces quarante-quatre propositions ?

Quelles mesures entend prendre M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation pour qu'un bon projet d'OCM fruits et légumes puisse naître ? (N° 5.)

III. - M. Louis Minetti informe M. le ministre délégué aux affaires européennes de la colère des producteurs de fruits et légumes victimes du dumping social que constituent toutes les dévaluations monétaires, aussi bien de pays tiers que de pays membres de l'Union européenne.

Ces dévaluations, souvent à hauteur de 20 p. 100, ajoutent de nouvelles difficultés aux différents traités inégaux signés aussi bien par la France que par l'Union européenne.

Quelles mesures M. le ministre délégué aux affaires européennes entend-il prendre ? (N° 6.)

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, ces trois questions orales avec débat ont été communiquées au Gouvernement et la fixation de la date de leur discussion aura lieu ultérieurement.

9

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme du financement de l'apprentissage.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 206, distribué et renvoyé 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, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif au supplément de loyer de solidarité.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 207, distribué et renvoyé à la commission des affaires économiques du Plan.

10

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de MM. Claude Huriet, Yves Guéna, Marcel Daunay, Jean Madelain, Daniel Millaud, Jacques Baudot, Jacques Genton, Mme Annick Bocandé,

MM. Jean-Jacques Hyst, André Egu, Kléber Malécot, Xavier de Villepin, Jean-Louis Lorrain, Serge Franchis, Jean Faure, Francis Grignon, Daniel Bernardet, Philippe Richert, Rémi Herment, Louis Moinard, Jean Bernadaux, André Dulait, Marcel Lesbros, Edouard Le Jeune, Jean Pourchet, Marcel Deneux, André Diligent, Maurice Blin, Jacques Machet, Bernard Barraux, Guy Robert, Jean-Pierre Cantegrit, Georges Dessaigne, Albert Vecten, Michel Mercier, Alphonse Arzel, Michel Souplet, Jean-Paul Amaudry, François Mathieu, René Ballayer, Michel Bécot, Pierre Lagourgue, François Blaizot, Jean Huchon, Michel Alloncle, Louis Althapé, Jean Bernard, Roger Besse, Paul Blanc, Yvon Bourges, Jacques Braconnier, Gérard Braun, Dominique Braye, Mme Paulette Brise-pierre, MM. Michel Caldaguès, Robert Calmejane, Gérard César, Jacques Chaumont, Jean Chérioux, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Christian Demuynck, Michel Doublet, Alain Dufaut, Xavier Dugoin, Daniel Eckenspieller, Patrice Gélard, Alain Gérard, François Gerbaud, Daniel Goulet, Adrien Gouteyron, Georges Gruillot, Hubert Haenel, Emmanuel Hamel, Roger Husson, Edmond Lauret, René-Georges Laurin, Jean-François Le Grand, Pierre Martin, Paul Masson, Mme Nelly Olin, MM. Jacques Oudin, Alain Pluchet, Victor Reux, Roger Rigaudière, Michel Rufin, Jean-Pierre Schosteck, Martial Taugourdeau, Jacques Valade, Alain Vasselle et Serge Vinçon une proposition de loi tendant à créer une possibilité de recours à l'égard des décisions des architectes des Bâtiments de France.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 209, distribuée et renvoyée à la commission des affaires culturelles, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

11

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 règlement CE du Conseil modifiant le règlement CEE n° 715/90 relatif au régime applicable à des produits agricoles et à certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles originaires des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ou des pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E 578 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 :

- projet de décision CE et CECA du Conseil et de la Commission concernant la conclusion de l'accord portant modification de la quatrième convention ACP-CE.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E 579 et distribuée.

12

DÉPÔT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu de M. Yann Gaillard un rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la proposition de résolution de M. Paul Lorient, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Jean-Luc Bécart, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. Claude Billard, Mmes Nicole Borvo, Michelle Demessine, M. Guy Fischer, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, M. Félix Leyzour, Mme Hélène Luc, MM. Louis Minetti, Robert Pagès, Jack Ralite et Ivan Renar tendant à créer une commission d'enquête sur les causes de la situation actuelle de la société Eurotunnel (n° 139, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 208 et distribué.

13

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mardi 13 février 1996, à dix heures - à la demande de la commission des affaires sociales - et à seize heures :

Discussion de la proposition de loi (n° 94, 1995-1996), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à favoriser l'expérimentation relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail et modifiant l'article 39 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

Rapport (n° 205, 1995-1996) de M. Louis Souvet, fait au nom de la commission des affaires sociales.

Délai limite pour le dépôt des amendements : lundi 12 février 1996, à dix-sept heures.

Délais limites pour les inscriptions de parole dans la discussion générale et pour le dépôt d'amendements

1° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant création d'un fonds paritaire d'intervention en faveur de l'emploi (n° 147, 1995-1996).

Délai limite pour le dépôt des amendements : mardi 13 février 1996, à dix-sept heures.

2° Projet de loi portant diverses mesures d'ordre sanitaire et statutaire (n° 158, 1995-1996).

Délai limite pour le dépôt des amendements : mardi 13 février 1996, à dix-sept heures.

3° Projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif aux transports (n° 181, 1995-1996).

Délai limite pour le dépôt des amendements : mercredi 14 février 1996, à dix-sept heures.

4° Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif au supplément de loyer de solidarité (n° 207, 1995-1996).

Délai limite pour le dépôt des amendements : lundi 19 février 1996, à dix-sept heures.

5° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux expérimentations dans le domaine des technologies et services de l'information (n° 193, 1995-1996).

Délai limite pour le dépôt des amendements : lundi 19 février 1996, à dix-sept heures.

6° Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant statut d'autonomie de la Polynésie française (n° 198, 1995-1996).

7° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, complétant le statut de la Polynésie française (n° 199, 1995-1996).

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale commune : mardi 20 février 1996, à dix-sept heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements à ces deux projets de loi : mardi 20 février 1996, à dix-sept heures.

8° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant dispositions diverses relatives aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon (n° 104, 1995-1996).

Délai limite pour le dépôt des amendements : mardi 20 février 1996, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

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

*Le Directeur
du service du compte rendu intégral,
DOMINIQUE PLANCHON*

NOMINATION DE RAPPORTEURS**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**

M. Serge Mathieu a été nommé rapporteur de sa proposition de loi n° 159 (1995-1996) tendant à maintenir l'activité des clubs sportifs non professionnels en adaptant la loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.

M. Alain Vasselle a été nommé rapporteur de sa proposition de loi n° 176 (1995-1996) tendant à modifier l'article 12 de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988.

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

M. Luc Dejoie a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 173 (1995-1996) adoptée par l'Assemblée nationale, relative à l'adoption.

M. Lucien Lanier a été nommé rapporteur : du projet de loi organique n° 198 (1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence portant statut d'autonomie de la Polynésie française ; du projet de loi n° 199 (1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, complétant le statut de la Polynésie française.

DÉLÉGATION DU SÉNAT**POUR LES PROBLÈMES DÉMOGRAPHIQUES**

(En application de la loi n° 79-1204 du 31 décembre 1979 relative à l'interruption volontaire de grossesse)

Lors de sa séance du jeudi 8 février 1996, le Sénat a nommé M. Alain Vasselle pour siéger au sein de la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques, en remplacement de M. Eric Boyer.

QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT
(Application des articles 76 à 78 du règlement)*Application du remboursement de la dette sociale (RDS)
aux aides personnelles au logement*

273. - 8 février 1996. - **Mme Hélène Luc** tient à faire part à **M. le Premier ministre** de la vive émotion qu'elle partage avec les représentants des organisations de logement social notamment l'UNFOHLM (Union nationale des fédérations d'organismes HLM) et l'UNIOPSS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux) quant à l'application du remboursement de la dette sociale (RDS) aux aides personnelles au logement (APL et AL). Celles-ci, en effet, n'entrent pas dans le cadre des revenus individuels mais constituent des prestations venant en complément des dépenses locatives supportées par les foyers dont les revenus sont parmi les plus modestes. Elle lui demande donc de renoncer à ce nouveau prélèvement qui représenterait une ponction supplémentaire de 350 millions de francs sur les familles.

*Difficultés de fonctionnement
des établissements scolaires parisiens*

274. - 8 février 1996. - **Mme Nicole Borvo** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche** sur le fait que les moyens prévus pour les écoles du premier degré parisiennes sont très insuffisants. Il en va de même pour les moyens de surveillance dans les lycées et les collèges de la capitale. Que compte faire l'Etat pour débloquer les moyens et les effectifs nécessaires aux écoles parisiennes du premier degré afin qu'ils fonctionnent de manière satisfaisante et augmenter de manière significative les moyens de surveillance dans les lycées et les collèges parisiens ?

Situation de la ZAC Paris Seine Rive-Gauche

275. - 8 février 1996. - **Mme Nicole Borvo** attire l'attention de **M. le ministre délégué au logement** sur le fait que la situation de la zone d'aménagement concerté Paris Seine Rive-Gauche dans le treizième arrondissement est préoccupante. Cette ZAC entre dans le cadre d'une spéculation immobilière effrénée qui a pour résultat que Paris compte plus de 1,5 million de mètres carrés de bureaux vides. Seulement 1 600 logements sociaux y sont prévus. De plus, cette ZAC est en train de tourner au désastre financier. Seulement 12 000 mètres carrés sur les 900 000 envisagés ont trouvé preneur. En même temps la SEMAVIP, société d'économie mixte qui gère la ZAC Paris Seine Rive-Gauche, a avalisé une transaction entre le groupe Bouygues et la mairie de Paris qui se révèle désastreuse pour les finances de la ville. En effet, la mairie de Paris a acheté à Bouygues les terrains d'une usine d'une superficie de 5,3 hectares dans le treizième arrondissement à un milliard et demi de francs, ce qui représente le double de sa valeur actuelle. Dans un cas comme dans l'autre, c'est au contribuable parisien de payer la note. Alors que la ZAC Paris Seine Rive-Gauche pourrait être mise au service de l'emploi, du logement social, de l'activité culturelle, du développement des services publics, elle sert à la seule spéculation immobilière qui fait le bonheur de quelques gros promoteurs et le malheur des contribuables parisiens. Vu que 90 p. 100 des terrains de la ZAC Paris Seine Rive-Gauche appartiennent à la collectivité publique, que compte faire l'Etat pour réorienter cette ZAC vers l'emploi, le logement social, l'activité culturelle et le développement des services publics en engageant une concertation avec la région, le département, la population du treizième arrondissement et leurs associations, les syndicats, les comités d'entreprise concernés et les chambres consulaires ?

*Encadrement des élèves de l'enseignement du premier degré
dans le département des Alpes-de-Haute-Provence*

276. - 8 février 1996. - **M. Fernand Tardy** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche** sur l'encadrement des élèves de

l'enseignement du premier degré dans les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes. Les départements des Alpes-de-Haute-Provence (04) et les Hautes-Alpes (05) sont des départements de montagne à caractéristiques très proches. La situation de leurs structures d'enseignement du premier degré est absolument comparable comme en témoigne le tableau ci-dessous :

	04	05
Population.....	130 883	118 065
Nombre de communes.....	200	177
Effectif scolaire 1 ^{er} degré.....	13 823	12 008
Communes sans écoles.....	80 (40 %)	65 (36,75 %)
Nombre de ZEP.....	4	2
Nombre de classes uniques.....	53	57

Le nombre de postes d'enseignant attribué aux deux départements est respectivement de 740 pour les Alpes-de-Haute-Provence et de 693 pour les Hautes-Alpes. Le ratio effectif total sur nombre de postes est de 18,70 pour le 04 et de 17,32 pour le 05. Si on appliquait le ratio des Hautes-Alpes aux Alpes-de-Haute-Provence, on devrait avoir 799 postes, d'où un déficit de 799 - 740 = 59 postes. Aussi, il lui demande quelles mesures il compte prendre afin de réduire cette distorsion entre deux départements voisins et semblables, distorsion qui explique le mécontentement des maires et enseignants des Alpes-de-Haute-Provence.

Carte scolaire dans le département de la Nièvre

277. - 8 février 1996. - **M. Marcel Charmant** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche** sur les conséquences désastreuses du projet de carte scolaire dans le département de la Nièvre. Monsieur le Premier ministre a rendu publics, à quelques jours d'intervalle, son plan de relance pour les villes et des mesures de revitalisation des zones rurales fragiles, indiquant sa volonté de lutter contre les inégalités sociales et géographiques. Dans le même temps, les mesures projetées pour la rentrée scolaire 1996 dans la Nièvre conduiront, si elles sont maintenues, à une aggravation importante de l'échec scolaire et au renforcement des inégalités. En effet, pour répondre aux réductions en postes et en moyens du budget de l'éducation nationale, il est envisagé un retrait de 17 postes dans les écoles primaires et maternelles et de 325 heures d'enseignement, soit l'équivalent de 18 postes dans les collèges. Sur le terrain cette décision se traduit par la suppression de 23 classes primaires et maternelles (dont 10 sont situées dans des zones d'éducation prioritaire), de deux postes d'animation lecture départementaux et de 8 postes d'adaptation et d'intégration scolaire. Dans les collèges c'est l'enseignement de la technologie et les classes d'adaptation qui sont directement atteints. Si ces propositions sont pérennisées, c'est l'ensemble du dispositif de soutien, d'insertion et d'adaptation qui sera mis à mal dans notre département et les élèves les plus en difficulté qui pâtiront de la diminution des moyens d'enseignement. C'est également un coup porté à l'encontre des mesures volontaires prises par les collectivités locales, et tout particulièrement par le conseil général, pour enrayer et revitaliser le département. Les élus et la population ne comprendraient pas que les efforts qu'ils consentent, que l'efficacité des investissements publics soient remis en cause. C'est pourquoi il lui demande quels sont les moyens que l'Etat entend mettre en place effectivement pour soutenir les départements fragiles et pour les aider à lutter efficacement contre l'exclusion et les inégalités sociales et géographiques. Quels sont notamment les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs de préscolarisation en milieu rural, de soutien aux élèves en difficulté et de lutte contre l'échec scolaire dans les zones d'éducation prioritaire, d'application de la réforme des collèges, dans le département de la Nièvre.