

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE 1990-1991

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Affaires économiques et Plan	
● <i>Agriculture - Code rural (projet de loi n° 117)</i>	
- Examen du rapport	1752
● <i>Agriculture - Code forestier (projet de loi n° 119)</i>	
- Examen du rapport	1751
● <i>Sociétés anonymes de crédit immobilier (projet de loi n° 215)</i>	
- Examen du rapport	1749
● <i>Postes et télécommunications - Code (projet de loi n° 224)</i>	
- Examen du rapport	1753
● <i>Collectivités territoriales - Dotation globale de fonctionnement (projet de loi n° 242)</i>	
- Examen du rapport pour avis	1755
 Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation	
● <i>Collectivités territoriales - Dotation globale de fonctionnement (projet de loi n° 242)</i>	
- Examen du rapport	1761-1766-1770
 Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et administration générale	
● <i>Nominations de rapporteurs</i>	1777
● <i>Collectivités territoriales - Dotation globale de fonctionnement (projet de loi n° 242)</i>	
- Examen du rapport pour avis	1777

	Pages
Commission mixte paritaire	
• <i>Collectivités territoriales - Corse (statut)</i>	1789
Mission commune d'information sur le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation	
- Examen du projet de rapport d'information	1791
Programme de travail des commissions et des délégations pour la semaine du 2 au 6 avril 1991	1799

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 27 mars 1991 - Présidence de M. Robert Laucournet, vice-président, puis de M. Serge Mathieu, secrétaire. - Après avoir décidé de reporter à une réunion ultérieure l'examen du rapport pour avis de **M. Jean Faure** sur le **projet de loi n° 242 (1990-1991) portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes**, instituant une **solidarité financière** entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes, la commission a procédé à l'examen du **rapport de M. Robert Laucournet sur le projet de loi n° 215 (1990-1991) relatif aux sociétés anonymes de crédit immobilier.**

M. Robert Laucournet, rapporteur, a présenté tout d'abord les conditions dans lesquelles le projet de loi avait été élaboré en concertation avec les professionnels, après l'Assemblée générale des sociétés anonymes de crédit immobilier d'avril 1990.

Après avoir brièvement décrit l'activité des 143 sociétés de crédit immobilier, **M. Robert Laucournet** a rappelé que ces sociétés étaient confrontées à une double difficulté : leur nécessaire adaptation aux nouvelles règles du secteur bancaire et la diminution du volume des prêts aidés pour l'accession à la propriété.

Face à cette situation, les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) avaient exprimé le souhait d'un élargissement de leur objet social et d'une structuration de leur profession en réseau organisé garantissant la sécurité de chaque société et une meilleure assise financière.

M. Robert Laucournet a souligné que le projet de loi leur donnait satisfaction sur ces deux points. Il prévoit, en effet, la constitution d'un réseau bancaire autour d'une chambre syndicale qui disposera de pouvoirs disciplinaires, d'un fonds de garantie obligatoire et d'une

caisse centrale chargée d'assurer l'alimentation financière du réseau. Par ailleurs, le projet de loi élargit l'objet social des SACI en les autorisant à proposer tout prêt d'accession à la propriété, soit à titre accessoire, en continuant à bénéficier de leur statut fiscal particulier, soit par l'intermédiaire de filiales commerciales fiscalement banalisées qu'elles pourront créer.

A l'issue de cet exposé, la commission a procédé à l'**examen des articles**.

A l'article premier, relatif à l'élargissement de l'objet des SACI, elle a adopté trois amendements visant :

- à exclure, par souci de logique, les lotissements de la condition d'ouverture au droit à l'aide personnalisée au logement ;

- à élargir les compétences des sociétés anonymes à toutes les opérations liées à la propriété de l'habitat sous réserve que celles-ci ne conduisent pas à la constitution d'un patrimoine locatif ;

- à autoriser les SACI à réaliser des opérations d'aménagement sous réserve de l'accord des collectivités concernées, M. Henri Revol s'étant déclaré opposé à cet élargissement de compétence.

A l'article 2, relatif à la création d'un réseau, la commission a adopté trois amendements rédactionnels et un amendement visant à retenir la seule perte de l'honorabilité comme motif de retrait de l'agrément d'un dirigeant de SACI par l'organe central du réseau.

A l'article 3, relatif au contenu des statuts des SACI, elle a adopté deux amendements étendant le champ d'application du droit d'agrément de l'organe central aux fusions ou scissions des SACI ainsi qu'aux prises de participations dans toutes les sociétés quelle que soit leur nature.

La commission a adopté un article additionnel après l'article 3 précisant que la cessation d'affiliation au réseau d'une société entraîne de plein droit sa dissolution.

Elle a adopté sans modification l'article 4, relatif à la répartition des bonis de liquidation lors de la dissolution d'une SACI.

A l'article 5, relatif au contrôle exercé sur les filiales des SACI, la commission a adopté un amendement rectifiant une référence.

Elle a adopté sans modification l'article 6 de coordination.

La commission a, alors **adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.**

Puis la commission a procédé à l'examen du **rapport de M. Marcel Daunay sur le projet de loi n° 119 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la partie législative du code forestier.**

M. Marcel Daunay, rapporteur, a tout d'abord rappelé que pas plus que le code forestier de 1952, celui publié en 1979 n'avait jusqu'à ce jour fait l'objet d'une ratification parlementaire. Il s'ensuit une situation juridique peu satisfaisante dont il a estimé qu'elle comportait des risques d'insécurité juridique, ne facilitait pas la compréhension des textes par les usages et n'améliorait pas la cohérence du travail législatif.

M. Marcel Daunay a indiqué que le présent projet de loi permettait de mettre fin à cette situation en donnant expressément force de loi à la première partie du code (article premier) et en abrogeant les dispositions antérieures, reprises sous forme codifiée ou devenues obsolètes (article deux).

Il a souligné que le projet de loi ne comportait aucune modification ou complément à l'ordonnancement juridique actuel, son seul objet étant de parachever les travaux de codification conduits depuis plus de trente ans.

Il a ensuite proposé à la commission d'adopter conformes les deux articles du projet de loi, précédemment adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

La commission a suivi son rapporteur et **adopté** sans modification les **deux articles** du projet de loi puis **l'ensemble du texte**.

La commission a ensuite examiné le **rapport de M. Marcel Daunay** sur le **projet de loi n° 117 (1990-1991)** adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la partie législative des livres II, IV et V (nouveaux) du **code rural**.

M. Marcel Daunay, rapporteur, a tout d'abord indiqué que l'objet du projet de loi était de donner "force de loi" aux dispositions contenues dans la partie législative des livres II, IV et V (nouveaux) du code rural, sans attendre que le code rural ait été totalement révisé.

Il a rappelé que ces trois livres du code rural, codifiés par décret en Conseil d'Etat, sur la base de la loi n° 53-185 du 12 mars 1953 relative à la procédure de codification des textes législatifs concernant l'agriculture, avaient été respectivement publiés en 1981, 1983 et 1989 sans que le législateur ait, jusqu'ici, été appelé à leur reconnaître une valeur législative expresse.

Il a ensuite exposé que l'intervention du législateur était nécessaire pour donner à la partie législative des codes, dont l'élaboration matérielle s'effectue par décret en Conseil d'Etat, "valeur de loi", dans la mesure où sous leur forme codifiée, les dispositions législatives des codes qui n'ont pas été soumis au Parlement n'ont pas directement force de loi. Ces dispositions sont, en quelque sorte, "transparentes" et ne tirent leur effectivité que du texte originel dont elles sont reprises. Il en résulte une situation juridique peu satisfaisante que la soumission des codes au législateur permet de régler.

M. Marcel Daunay, rapporteur, a souligné que l'approbation législative explicite demandée n'entraînerait aucun complément ou modification à l'ordonnement juridique actuel.

Il a ensuite présenté le contenu des trois articles du projet de loi. Le premier donne force de loi à la partie législative des livres II, IV et V (nouveaux) du code rural.

Le deuxième abroge les dispositions antérieures reprises sous une forme codifiée. Le troisième, introduit par l'Assemblée nationale, corrige un oubli fait lors de la codification administrative du livre V en 1983 et une erreur de référence à l'article L. 441-8.

Il a proposé à la commission d'adopter ces articles sans modification.

Suivant son rapporteur, la commission a **adopté** ces trois articles sans modification puis **l'ensemble du projet de loi**.

Enfin, la commission a procédé à l'examen du **rapport de M. Gérard Larcher sur le projet de loi n° 224 (1990-1991) modifiant le code des postes et des télécommunications** et la loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a indiqué que le texte présenté avait pour objet de modifier deux dispositions introduites par la loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications pour organiser le contrôle des infractions à la réglementation des télécommunications et aux règles relatives à la cryptologie.

Il a rappelé que, lors de l'examen de cette loi, le Sénat, suivant sa commission des affaires économiques et du plan, s'était opposé à ces deux dispositions qui lui paraissaient présenter une menace pour les libertés publiques du fait qu'elles confiaient, sans garanties suffisantes, des pouvoirs de police judiciaire à des agents administratifs. La Haute Assemblée avait en conséquence décidé de réserver de tels pouvoirs aux seuls officiers et agents de police judiciaire, mais elle n'avait pas été suivie par l'Assemblée nationale qui, en dernière lecture, avait choisi de retenir la rédaction proposée par le Gouvernement.

Le Conseil constitutionnel saisi par plus de soixante députés de la première de ces dispositions -celle relative à l'article L. 40 du code des postes et télécommunications-

avait estimé qu'elle ne comportait pas de "garanties suffisantes pour assurer le respect des droits et libertés de valeur constitutionnelle" et l'avait censuré, confirmant ainsi le bien fondé des objections formulées par le Sénat.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a constaté que le projet de loi examiné s'efforçait de tirer toutes les conséquences de cette décision, puisqu'il proposait une correction non seulement de l'article mais aussi de la seconde disposition contestée par le Sénat et non déférée au Conseil (le paragraphe III de l'article 28 de la loi de décembre 1990) en raison de la similitude des deux textes. Il a toutefois relevé que même assortie des limitations souhaitées par le Conseil constitutionnel, la nouvelle version de ces deux dispositifs maintenait la compétence de fonctionnaires en matière de recherche d'infractions constituant des délits passibles de peines d'emprisonnement et qu'une telle solution n'assurait pas au citoyen les mêmes garanties que celles offertes par l'autorité judiciaire. Le rapporteur a d'ailleurs fait remarquer que le code des douanes, visé expressément à l'article 2 du projet de loi -pour l'action des agents des douanes- et en particulier son article 64, était, de ce point de vue, beaucoup plus protecteur des libertés publiques.

Toutefois, plutôt que de revenir à la position adoptée lors de l'examen de la loi de décembre 1990, **M. Gérard Larcher** a jugé qu'il convenait de prendre en compte la décision du Conseil constitutionnel et la nécessité de lutter contre la fraude technique. Il a proposé d'améliorer le dispositif présenté afin d'assurer une plus grande place au pouvoir judiciaire et de garantir une meilleure défense des droits et libertés fondamentales du citoyen.

Il a notamment considéré qu'il était nécessaire que le Procureur de la République autorise, avant qu'elles soient effectuées, les visites des agents administratifs dans les locaux professionnels.

A l'issue de cette présentation générale et après une intervention de **M. Robert Laucournet, président**, la commission a ensuite procédé à l'**examen des articles**.

A l'article premier, elle a adopté un amendement au deuxième alinéa précisant que les fonctionnaires de l'administration des télécommunications sont accompagnés par un officier ou un agent de police judiciaire lors de leurs visites de locaux professionnels.

Après une intervention de **M. Jacques Bellanger**, qui a estimé que les amendements du rapporteur tendaient à durcir le texte dans un sens peu favorable à l'efficacité du dispositif, elle a modifié le troisième alinéa en exigeant que le procès-verbal et l'inventaire d'une saisie de matériel soient transmis au juge compétent dans les cinq jours suivant leur établissement et elle a adopté l'article premier ainsi modifié.

A l'article deux, elle a adopté trois modifications similaires et l'article ainsi amendé.

La commission a enfin **adopté** le projet de loi ainsi **modifié**.

Jeudi 28 mars 1991 - Présidence de M. Désiré Debavelaere, puis de M. Roger Besse - La commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Jean Faure** sur le **projet de loi n° 242 (1990-1991)** portant réforme de la **dotation globale de fonctionnement des communes**, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes.

M. Désiré Debavelaere, président, a tout d'abord tenu à émettre une solennelle protestation contre les conditions dans lesquelles la commission et le Sénat étaient tenus de travailler pour l'examen du projet de loi, soulignant la brièveté des délais entre la transmission du texte par l'Assemblée nationale et le passage en commission.

M. Jacques Bellanger a relevé pour sa part que ce texte était connu de longue date.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis, souscrivant aux propos du président, a souligné que le projet de loi n'était parvenu sur le Bureau du Sénat qu'au début de la semaine et qu'il était impossible pour la commission de l'examiner à une autre date si l'on voulait être prêt pour le passage en séance publique mardi prochain.

Il a regretté les conditions de travail difficiles qui lui avaient été imposées, en raison des profondes modifications apportées par l'Assemblée nationale au projet de loi et du caractère très incomplet des simulations faites sur le nouveau dispositif.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a rappelé que la commission des affaires économiques et du plan était la deuxième commission saisie pour avis de ce projet de loi et que son objectif était, dans la perspective de la politique d'aménagement du territoire, d'intervenir dans le prolongement des travaux de la mission d'information sur l'avenir de l'espace rural français, à laquelle la commission a apporté une importante contribution. Il a précisé que, dans ces conditions, l'avis de la commission ne porterait pas sur la totalité des articles du projet de loi et n'aborderait pas, en particulier, le volet relatif au fond de solidarité de la région Ile-de-France.

Puis le rapporteur pour avis a présenté les modifications apportées au projet de loi par l'Assemblée nationale et s'est arrêté plus longuement sur les dispositions nouvelles concernant les communes et les départements ruraux. En particulier, il a indiqué que l'article 10 (nouveau), qui institue un mécanisme de solidarité financière entre les départements ne pouvait donner satisfaction dans sa rédaction actuelle, puisqu'il a pour effet de mettre à contribution 14 départements, dont 10 situés en zone de montagne, pour renforcer l'aide apportée aux 21 départements métropolitains et aux 4 départements d'outre-mer qui bénéficient de la dotation

minimale des départements et seraient éligibles au nouveau mécanisme.

M. Rémi Herment a relevé qu'il convenait d'approuver l'objectif poursuivi par l'amendement Barrot, mais que l'on pouvait modifier les modalités du prélèvement, en faisant appel à la solidarité de tous les départements, plutôt qu'à celle de quelques uns.

Le rapporteur pour avis lui a indiqué qu'il comptait justement proposer un amendement en ce sens.

M. Roger Besse, président, s'est inquiété d'un projet d'amendement extérieur à la commission, qui tendrait à réserver aux communes des départements ruraux le bénéfice de cette dotation supplémentaire.

A l'issue de cette présentation générale, sur proposition du rapporteur pour avis, la commission a examiné les seuls articles du projet de loi auxquels elle envisage d'apporter des modifications.

La commission a tout d'abord adopté un amendement de suppression de l'article premier B (nouveau) qui tend, pour le calcul de la fraction de la dotation globale de fonctionnement relative à l'insuffisance de revenu, à ne plus compter un habitant par résidence secondaire, pour la détermination de la population, après les interventions de **M. Jacques Bellanger**, qui a voté contre cet amendement et de **M. Roger Besse**, qui a souligné l'importance des investissements destinés aux résidences secondaires en zone de montagne.

A l'article 3, la commission a adopté un amendement tendant à favoriser le regroupement des petites communes en milieu rural en ouvrant le bénéfice de la dotation de solidarité urbaine aux groupements de moins de 10.000 habitants ayant défini un projet de développement économique local, après les interventions de **M. Jacques Bellanger**, qui s'est déclaré plutôt favorable mais s'est abstenu, et de **M. Rémi Herment** qui a souligné le caractère dynamique de ce type de regroupement en milieu rural.

A l'article 4, la commission a adopté un amendement tendant à relever à 80 % le taux de la garantie de progression minimale pour les communes de moins de 2.000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 40 % du potentiel fiscal moyen national ou dont le potentiel fiscal moyen par km² est inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal moyen par km² des communes de moins de 2.000 habitants.

Puis, sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission a adopté un article additionnel après l'article 4, tendant à exclure les bases d'imposition servant à l'assiette des taxes directes locales des résidences secondaires, pour le calcul du potentiel fiscal des communes touristiques.

La commission a ensuite adopté 6 articles additionnels avant l'article 10, reprenant les propositions présentées par la Mission "espace rural", pour le rétablissement de l'équilibre entre les communes rurales et les communes urbaines, en ce qui concerne la répartition des crédits de la dotation globale de fonctionnement.

M. Jacques Bellanger a tenu à souligner que son groupe s'abstiendrait sur l'ensemble de ces amendements, mais qu'il n'avait pas d'hostilité de principe pour le monde rural.

La commission a tout d'abord adopté un premier article additionnel modifiant l'article L.234-2 du code des communes et tendant à réduire l'écart entre les petites et les grandes communes pour le calcul de la dotation de base, en relevant le coefficient de pondération à 1,7 pour toutes les communes comprises entre 0 et 10.000 habitants.

Le deuxième article additionnel, modifiant l'article L.234-8 du code des communes, et qui tend à permettre d'apprécier l'insuffisance du potentiel fiscal moyen par habitant des communes par rapport au potentiel fiscal moyen national, pour le calcul de la dotation de péréquation, a été adopté après l'intervention de **M. Jacques Bellanger et du rapporteur**.

Après que le rapporteur pour avis eut souligné la volonté d'introduire la notion d'espace à gérer dans le calcul de la D.G.F. mais de manière très sélective, la commission a adopté deux articles additionnels, modifiant, l'un, l'article L.234-4 du code des communes, l'autre l'article L.234-8 du code des communes, en vue de majorer la dotation de péréquation de 30 % pour les communes de moins de 2.000 habitants ayant un potentiel fiscal par km² inférieur de plus de 60 % au potentiel fiscal moyen de ces communes.

Enfin la commission a adopté deux articles additionnels modifiant le mode de calcul de la dotation de compensation, l'un pour porter à 40 % de son montant la fraction calculée en fonction de la longueur de la voirie, en supprimant corrélativement la fraction calculée en fonction du nombre d'élèves domiciliés dans la commune, l'autre pour adapter le critère des logement sociaux aux besoins du monde rural.

Après les interventions de MM. Jacques Bellanger, Roger Besse, Rémi Herment et du rapporteur, la commission a adopté une nouvelle rédaction de l'article 10 (nouveau) tendant à relever le montant de la dotation minimale des départements à 270 millions de francs pour 1992 et à 420 millions de francs pour 1993, mais à effectuer le prélèvement de ces majorations sur l'ensemble des ressources affectées à la D.G.F. des départements, M. Jacques Bellanger indiquant qu'il s'abstenait, tout en étant plutôt favorable, en principe, à cette disposition.

**FINANCES, CONTROLE BUDGÉTAIRE
ET COMPTES ÉCONOMIQUES
DE LA NATION**

Mardi 26 Mars 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a examiné le projet de loi n° 242, (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile de France et modifiant le code des communes, sur le rapport de M. Paul Girod, rapporteur.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé, en préambule, que la discussion de ce projet de loi à l'Assemblée nationale avait duré plus longtemps que prévu et qu'en conséquence, le texte voté n'avait été transmis à la Haute Assemblée que le samedi 16 mars.

Il a également constaté que le texte initial avait subi des modifications sensibles. En particulier, les critères d'attribution de la dotation de solidarité urbaine ont été révisés en ce qui concerne la prise en compte de l'effort fiscal et la définition de la population de référence. Au total, l'Assemblée nationale a inséré dix articles additionnels, dont l'un institue un mécanisme de solidarité financière entre les départements de conception entièrement nouvelle.

M. Christian Poncelet, président, a donc indiqué que le rapporteur pensait ne pas être en mesure de pouvoir présenter ses conclusions devant la commission à la date prévue initialement et souhaitait disposer d'un délai supplémentaire pour procéder à un examen approfondi des dispositions du projet de loi. En conséquence, il a estimé

nécessaire que le Gouvernement accepte un report de la discussion de ce texte par le Sénat.

M. Paul Girod, rapporteur, a alors présenté le contexte général dans lequel s'insère ce projet. Il a rappelé les grandes lignes de la politique de développement social des quartiers engagée dans le cadre du Xe plan et a souligné que la loi sur le revenu minimum d'insertion et la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement avaient également pour but de prendre en compte la situation particulière des quartiers défavorisés.

S'agissant du titre I du projet de loi, le rapporteur a expliqué qu'il visait à instituer un mécanisme général de solidarité financière entre les communes à partir de trois critères de référence, le potentiel fiscal pondéré par l'effort fiscal, le nombre de logements sociaux par rapport à la population et la part de la garantie minimale de progression au sein des attributions de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) de la commune.

Il a considéré que la définition actuelle des logements sociaux devrait être élargie et s'est interrogé sur les imperfections du critère de l'effort fiscal, notamment pour la détermination des communes contributives.

De même, il a regretté que la remise en cause de la garantie minimale de progression aboutisse à modifier l'équilibre général de la dotation globale de fonctionnement issu de la loi du 29 novembre 1985.

A propos du titre II du projet de loi, relatif à la solidarité entre les communes d'Ile de France, **M. Paul Girod, rapporteur**, a déploré que soit institué un prélèvement direct par l'Etat sur les produits fiscaux des communes au profit d'un fonds dont la répartition des crédits ne sera pas véritablement contrôlée. Il a également noté le caractère artificiel du plafonnement à 5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune du prélèvement opéré au profit de ce fonds.

Regrettant que le Gouvernement, alors qu'il existe déjà quatre niveaux de collectivités locales en France, ait

éprouvé la nécessité, pour assurer la péréquation des richesses entre communes d'Ile de France, de recourir à une nouvelle institution au sein de laquelle les élus locaux n'auront qu'un rôle limité, il a estimé préférable de prévoir une meilleure péréquation des ressources au niveau des départements ou des régions.

En conclusion, le rapporteur a observé que la recherche d'une meilleure distribution des ressources entre collectivités devait passer par une modification du mode de répartition de la taxe professionnelle. Par ailleurs, il a indiqué que les dispositions introduites par l'Assemblée Nationale, instituant un mécanisme de solidarité financière entre des départements contributifs et des départements bénéficiaires au sein de la D.G.F. des départements afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural, constituait un élément de réponse insuffisant aux difficultés du monde rural.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Henri Collard a souhaité que le Sénat puisse disposer d'un délai supplémentaire pour procéder à un examen approfondi des modifications introduites par l'Assemblée nationale lors de la première lecture. Il a par ailleurs souligné que 50 % à 60 % des crédits réservés à l'insertion au sein des budgets des départements n'étaient pas consommés.

Il s'est ensuite interrogé sur les conséquences de la limitation de la prise en compte de l'effort fiscal et sur les restrictions apportées à la définition de la population communale par l'Assemblée Nationale et s'est demandé si la péréquation entre les départements ne pourrait pas être réalisée selon d'autres critères que ceux prévus par l'article 10 du projet de loi.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur l'éventuel accord du Gouvernement pour un report de l'examen du projet de loi par le Sénat.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé que le Sénat ne cherchait nullement à retarder la mise en oeuvre

du projet mais qu'il se devait, en tant que "Grand Conseil des Communes de France", de procéder à un examen sérieux et approfondi de son dispositif.

Il a, par ailleurs, fait valoir que le texte ne permettait pas de tenir compte de la qualité de la gestion d'une collectivité, qui devrait être appréciée à partir d'un critère simple, tel que le niveau des dépenses de fonctionnement dans le budget communal.

M. Paul Girod, rapporteur, a observé que les dispositions du projet n'avaient que partiellement fait l'objet de simulations alors que plusieurs d'entre elles modifient l'équilibre interne de la dotation globale de fonctionnement.

C'est pourquoi, il a estimé prématurées les dispositions qui n'ont pas été précédées de simulations et a souhaité engager une réflexion sur un dispositif alternatif à celui prévu actuellement pour les communes de la région d'Ile de France.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé que la solidarité interdépartementale touchait le département de Paris alors que la ville de Paris contribuait déjà aux deux nouveaux systèmes de solidarité intercommunale institués par le projet. Il a, par ailleurs, déclaré avoir obtenu la confirmation que seuls 10 % des crédits de la taxe sur les bureaux en région Ile de France avaient été consommés à ce jour.

M. Robert Vizet a estimé que ce texte revêtait une importance particulière, compte tenu des réformes à venir en matière de coopération intercommunale et de péréquation de la taxe professionnelle. Il a considéré que l'Etat cherchait à se décharger sur les collectivités locales de ses responsabilités dans les domaines du logement et de l'emploi.

Il s'est ensuite interrogé sur la pertinence des critères utilisés pour sélectionner les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et a rappelé que cette réforme intervenait après le prélèvement indirect sur la

dotation globale de fonctionnement de 5 milliards de francs résultant de la réforme de son régime d'indexation introduite pour 1990.

M. René Ballayer s'est inquiété des conditions dans lesquelles le Sénat était amené à examiner ce projet, alors qu'il s'agit d'un sujet qui touche directement aux collectivités locales.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé que lors de la discussion des réformes de la D.G.F. en 1979 et 1985, un délai d'un mois avait été laissé aux deux assemblées, entre chaque lecture, pour examiner le texte.

Enfin, la commission a entendu une communication de **M. Roger Chinaud, rapporteur général**. Comme il l'avait fait au cours d'une précédente séance de la commission en date du 20 mars 1991, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a rendu compte du déroulement des travaux de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts, au sein de laquelle il représente le Sénat, et qui était consacré au rapport de la Cour des comptes sur certaines opérations conduites par la Caisse.

Il a estimé être en mesure dans les prochains jours, à la fois, de faire part à la commission des positions adoptées par la Commission de surveillance sur les constatations de la Cour et de lui soumettre ses propres observations et propositions.

M. Christian Poncelet, président, a souligné le caractère exemplaire des relations nouées entre la Cour des comptes et la Commission des Finances du Sénat. Il a fait part de son souci que la commission examine avec la plus grande attention les questions soulevées par la Haute Juridiction et réponde de façon circonstanciée aux suites qu'il convient de leur réserver, notamment s'agissant de la protection des fonds d'épargne centralisés par la Caisse des dépôts.

Afin que l'ensemble de ses membres puisse pleinement participer au débat qui s'ouvrira au sein de la commission, il a indiqué qu'il avait décidé de mettre à leur disposition

le rapport de la Cour des Comptes, ainsi que la note de M. le Premier président qui l'accompagne.

M. Paul Loridant s'est félicité que les documents soient remis à l'avance aux commissaires afin qu'ils puissent en prendre une connaissance approfondie. S'agissant de l'observation de la Cour concernant la protection des fonds d'épargne, il a rappelé les dispositions qui ont été proposées par la commission, dans le domaine des assurances, tendant à un "cantonnement" des actifs ; il a estimé utile que soit rappelé, le moment venu, le rôle particulier qui est celui du Parlement à l'égard de la Caisse des dépôts.

M. Michel Moreigne a tenu à rendre hommage à M. André Chandernagor qui, avant de quitter ses fonctions de premier président de la Cour des comptes, avait tenu à diligenter une enquête de la Haute Juridiction sur la section générale de la Caisse des dépôts.

Mercredi 27 Mars 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a engagé, sur le rapport de M. Paul Girod, rapporteur, l'examen du projet de loi n° 242 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile de France et modifiant le code des communes.

M. Christian Poncelet, président, a tout d'abord fait part des conclusions de la conférence des présidents et indiqué que le gouvernement avait accepté de reporter au mardi 2 avril l'examen en séance publique de ce projet de loi.

Soulignant l'ampleur des modifications apportées par l'Assemblée nationale, il a estimé qu'un tel délai était indispensable pour que le Sénat puisse procéder à une analyse approfondie de ces dispositions qui concernent les collectivités locales.

Après avoir indiqué que le ministère de l'intérieur ne lui avait pas encore transmis l'ensemble des simulations qu'il avait demandées, **M. Paul Girod, rapporteur**, a constaté qu'il se trouvait dans l'impossibilité d'évaluer les conséquences effectives de certaines dispositions introduites par l'Assemblée nationale.

M. Geoffroy de Montalembert s'est félicité du délai obtenu par le Sénat et a demandé des précisions sur l'organisation des travaux de la commission.

M. Christian Poncelet, président, a alors suggéré que l'examen des articles soit reporté au jeudi 28 mars et a précisé que les amendements seraient recevables jusqu'à la fin de la discussion générale en séance publique.

M. Paul Girod, rapporteur, a approuvé la proposition du président, et a fait valoir que le report d'une journée de l'examen du projet lui permettrait d'obtenir une partie des informations complémentaires qu'il attendait. Il a toutefois proposé de présenter brièvement le dispositif d'amendements qu'il entendait soumettre à la commission, et qui s'organise autour de quelques grands axes :

- ne pas s'engager dans la voie d'une refonte d'ensemble des dispositions relatives à la dotation globale de fonctionnement,

- modifier la période de référence retenue pour apprécier la situation d'une commune, afin d'éviter des itérations successives difficilement réalisables,

- refuser d'intégrer la notion d'effort fiscal parmi les critères susceptibles de déclencher le mécanisme de péréquation, dès lors que cet élément est à lui seul insuffisant et que son maintien supposerait l'introduction de données complémentaires complexes,

- modifier et compléter les indicateurs permettant d'évaluer la situation sociale d'une commune,

- prévoir un mode de financement des fonds de péréquation qui ne conduise pas à une diminution trop brutale des ressources des communes.

Il a, par ailleurs, estimé nécessaire d'élargir le dispositif de péréquation particulier prévu pour la région Ile-de-France et de modifier les mécanismes de solidarité interurbaine et rurale, sans toutefois remettre en cause le principe même de ces dispositions. S'agissant plus particulièrement des communes rurales, il a estimé qu'une mesure favorable serait d'augmenter le taux de progression de la garantie minimale par rapport à la croissance de l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement.

Enfin le rapporteur a considéré que les ressources aujourd'hui inutilisées au titre de la taxe sur les bureaux en région parisienne et des sommes inscrites par les départements à leur budget pour les actions d'insertion dans le cadre du revenu minimum d'insertion devraient pouvoir être consacrées à des actions de développement des quartiers en difficulté.

En conclusion, et tout en soulignant la gravité des problèmes soulevés par le projet de loi, **M. Paul Girod, rapporteur**, a constaté que les masses financières mobilisées par ce texte ne permettraient pas d'apporter une véritable réponse aux difficultés que connaissent certaines collectivités.

Un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Christian Poncelet, président, Roger Chinaud, rapporteur général et Paul Girod, rapporteur**, s'est alors engagé sur les conditions et les délais dans lesquels le Sénat était amené à examiner ce projet de loi.

Puis, **M. André-Georges Voisin** s'est interrogé sur les simulations disponibles et sur la date d'entrée en vigueur des mécanismes de solidarité institués par ce projet.

M. Jean Clouet a estimé que le critère du logement social devrait être complété, notamment afin de prendre en compte les hébergements de personnes âgées.

M. Paul Girod, rapporteur, a indiqué en réponse qu'il entendait présenter à l'approbation de la commission

des amendements tendant à élargir la définition du caractère social des logements et à tenir compte d'indicateurs représentatifs du niveau des dépenses à caractère social engagées par la commune.

M. René Monory a estimé que les délais actuellement impartis à la Haute Assemblée pour se prononcer ne permettaient pas de concevoir un dispositif alternatif crédible.

M. Paul Girod, rapporteur, a constaté l'extrême complexité du dispositif actuel de la dotation globale de fonctionnement et a estimé que des orientations devaient être données au Gouvernement dans le projet de loi allant dans le sens d'une clarification.

M. Roger Romani a souligné que les dernières simulations réalisées en matière de péréquation de la dotation globale de fonctionnement en 1991 étaient caractérisées par le grand nombre de communes contribuant au dispositif de solidarité urbaine sans que leur situation semble le justifier.

Il a également souhaité que les membres de la commission puissent disposer des simulations relatives aux dispositions adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture avant l'examen du texte par la commission.

M. Henri Collard s'est interrogé sur la pertinence du seuil de 10.000 habitants retenu pour déterminer les communes contribuant à la dotation de solidarité urbaine ainsi que sur le mécanisme de solidarité financière entre départements prévu par l'article 10 du projet.

M. Jean Arthuis a considéré que les mécanismes de la dotation globale de fonctionnement pouvaient être simplifiés, notamment en prenant pour base une dotation versée en fonction du nombre d'habitants de la commune.

M. Jean Clouet a déploré que le Gouvernement ne puisse procéder à l'ensemble des simulations nécessaires pour permettre au Parlement de se prononcer sur le

dispositif qui lui est soumis ainsi que sur les amendements que le rapporteur pourrait proposer à son approbation.

M. Paul Girod, rapporteur, a alors expliqué que les simulations devraient porter en priorité sur les modifications de la prise en compte des logements sociaux.

Après intervention de **MM. Christian Poncelet, président** et **Paul Girod, rapporteur**, la commission a décidé de différer l'examen du projet de loi à une séance ultérieure.

Jeudi 28 mars 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. - La commission a achevé l'examen du projet de loi n° 242 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile de France et modifiant le code des communes, sur le rapport de **M. Paul Girod, rapporteur**.

M. Paul Girod, rapporteur, a tout d'abord résumé les observations qu'il avait formulées lors de la séance précédente. Tout en acceptant le principe de solidarité défini par le projet de loi, il a estimé que ce texte devait être adapté afin de répondre à quatre objectifs :

- éviter toute modification hâtive des dispositions qui régissent la dotation globale de fonctionnement,
- affiner les critères permettant d'apprécier la situation sociale d'une commune,
- modifier le mécanisme de péréquation spécifique prévu pour la région d'Ile-de-France,
- amorcer un mouvement de simplification de la dotation globale de fonctionnement et évaluer les conséquences induites par l'introduction de dispositions en faveur des communes rurales.

Soulignant que les délais imposés par le Gouvernement conduisaient la commission à travailler

dans des conditions difficiles, **M. Roger Romani** s'est déclaré prêt à accepter le principe d'une solidarité entre communes. Il a toutefois rappelé que les collectivités locales se trouvaient sollicitées parce que l'Etat n'avait pas fait son devoir dans les domaines de sa compétence.

M. Jacques Chaumont a noté qu'un accord sur le principe d'une péréquation entre communes semblait se dégager. Il a cependant estimé que les modalités de cette péréquation devaient être examinées avec le plus grand soin, afin d'éviter une opposition entre Paris et la province.

M. Emmanuel Hamel a fait part de son désaccord sur le principe même de cette péréquation, considérant que les collectivités locales n'avaient pas à supporter les conséquences des insuffisances de la politique de l'Etat.

Soulignant le caractère excessivement simplificateur du débat qui consiste à opposer les communes "riches" aux communes "pauvres", **M. Jean Clouet** a relevé que les collectivités qui financeront le dispositif de péréquation seront sans doute conduites à accentuer leur pression fiscale.

M. Robert Vizet a fait valoir que le projet de loi était en définitive favorable à l'Etat. Rappelant qu'une partie des difficultés actuelles provenaient du changement de mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement, il a estimé que les actions de solidarité nationale supposaient un effort national.

M. Christian Poncelet, président, a regretté que le mouvement de solidarité demandé aux communes ne s'accompagne pas d'un effort significatif de la part de l'Etat. Considérant que les dispositions du projet de loi consacraient l'échec de la politique d'aménagement du territoire, il a toutefois souhaité que le Sénat procède à un examen approfondi de ce texte et qu'un consensus s'instaure autour des propositions formulées par le rapporteur qui visent à traduire dans le droit positif l'objectif de solidarité affiché par le Gouvernement, auquel la commission ne peut qu'adhérer.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi.

A l'article premier A, qui procède à la codification du régime d'indexation de la dotation globale de fonctionnement, elle a adopté deux amendements présentés par **M. Paul Girod, rapporteur** :

- le premier remplace l'actuel mécanisme d'indexation par un dispositif fondé sur l'évolution du produit intérieur brut en valeur,

- le second rétablit le principe d'une régularisation distribuée en fonction des critères constatés l'année de constitution des fonds correspondants.

Après les interventions de **M. Christian Poncelet, président**, et de **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, la commission a adopté, sur proposition de **M. Paul Girod, rapporteur**, un amendement de suppression de l'article premier B qui tend à exclure les résidences secondaires du mode de calcul de la dotation de péréquation. Elle a estimé que cet article avait, sur l'ensemble du texte, des conséquences difficiles à évaluer et que l'actuel système de prise en compte des résidences secondaires permettait d'appréhender les contraintes économiques particulières des communes touristiques.

Elle a adopté un amendement de suppression de l'article premier C, prévoyant des simulations sur la modification de la définition du potentiel fiscal, **M. Paul Girod, rapporteur**, ayant indiqué que cette disposition serait reprise dans le cadre de l'article 11 du projet.

A l'article premier, modifiant les concours particuliers au sein de la D.G.F., elle a adopté, sur proposition de **M. Paul Girod, rapporteur**, un amendement tendant à une rédaction plus précise de la date d'entrée en vigueur de ces dispositions.

A l'article 2, adaptant la part réservée à la dotation complémentaire aux communes touristiques et thermales, elle a adopté un amendement présenté par **M. Paul Girod**,

rapporteur, et précisant également la date d'entrée en vigueur de ces dispositions.

Après une intervention de **M. Christian Poncelet, président**, et de **M. Roger Romani**, la commission a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 2 bis, qui élargit le champ des communes éligibles à la dotation particulière aux villes centre, **M. Paul Girod, rapporteur**, ayant précisé que le nom des communes bénéficiaires ne lui avait pas été communiqué.

L'article 3, qui définit les critères d'éligibilité, le montant et la répartition de la dotation de solidarité urbaine, a donné lieu à un très large débat dans lequel sont intervenus notamment **MM. Jean Clouet, Roger Romani, Jacques Chaumont, René Régnault, M. Roger Chinaud, rapporteur général, M. Michel Rufin, rapporteur pour avis de la commission des lois et M. Christian Poncelet, président**.

La commission a alors adopté six amendements, sur proposition de **M. Paul Girod, rapporteur** :

- le premier tend à définir de manière précise la nature des charges que cette dotation est destinée à compenser,

- le second prévoit que la population communale sera calculée conformément au droit commun de la D.G.F., c'est-à-dire en ajoutant un habitant par résidence secondaire,

- le troisième amendement tend à préciser que le potentiel fiscal d'une commune s'exprime en tenant compte des bases nettes des quatre taxes directes locales,

- le quatrième amendement modifie l'indicateur permettant d'évaluer les charges sociales spécifiques d'une commune. Pour les communes de plus de 10.000 habitants il remplace la référence au nombre de logements sociaux par un indice composite,

- le cinquième amendement adapte la définition des communes susceptibles de bénéficier de la dotation de solidarité, pour tenir compte de la nouvelle référence à un

indice composite, mais précise que le seuil de déclenchement de ce dispositif sera fixé dans une loi ultérieure, au vu des simulations qui devront être effectuées par le Gouvernement,

- le sixième amendement prévoit que le conseil municipal d'une commune bénéficiant de la nouvelle dotation devra établir un rapport retraçant les actions conduites à ce titre et transmettre ce document, pour information, au comité des finances locales.

Avant l'article 3 bis, la commission a examiné un amendement présenté par **M. Paul Girod, rapporteur**, et tendant à insérer un article additionnel ayant un double objet : définir la composition de l'indice des charges à caractère social d'une commune, et reporter à une loi ultérieure le mode de calcul exact de cet indice, afin de pouvoir effectuer des simulations. Après un vaste débat auxquels ont participé **M. Christian Poncelet, président**, et **MM. Jean Clouet, Robert Vizet, René Régnauld et Jacques Chaumont**, la commission a adopté cet amendement.

Par coordination, elle a alors adopté un amendement de suppression de l'article 3 bis, qui prévoit la réalisation de simulations relatives à l'amélioration de la définition des logements sociaux.

A l'article 4, instituant une réduction différenciée de la garantie minimale de progression, la commission a adopté un amendement, présenté par **M. Paul Girod, rapporteur**, substituant au dispositif à deux étages prévu par le texte un mécanisme en comportant trois, et qui, en outre, supprime la référence à la notion d'effort fiscal, et évite toute évolution négative de la dotation globale de fonctionnement attribuée à une commune.

Après l'article 4, la commission a adopté un article additionnel présenté par **M. Paul Girod, rapporteur**, ayant pour objet de demander au Gouvernement de réaliser, avant le 15 mai 1991, des simulations sur les

conséquences des dispositions nouvelles prévues aux articles 3, 3bis et 4 du projet de loi.

A l'article 5, relatif aux dispositions transitoires, elle a adopté, sur proposition de **M. Paul Girod, rapporteur**, un amendement rédactionnel visant à toiletter les dispositions du code des communes relatives à la dotation globale de fonctionnement.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 6, fixant les conditions d'application de la dotation urbaine de solidarité aux communes des départements d'outre-mer et aux collectivités territoriales à statut spécial.

A l'article 7, relatif au fonds de solidarité en Ile-de-France, la commission a adopté, après intervention de **MM. Christian Poncelet, président, Robert Vizet et Roger Romani**, un amendement présenté par **M. Paul Girod, rapporteur**, et qui remplace le dispositif proposé par un nouveau fonds de coopération et de solidarité de la région Ile-de-France, géré par les élus et alimenté par les communes ayant un potentiel fiscal élevé.

A l'article 7 bis, qui reporte au 1er janvier 1992 le volet relatif à la solidarité en région d'Ile-de-France et instaure un prêt exceptionnel, la commission a adopté, sur proposition de **M. Paul Girod, rapporteur**, un amendement de coordination afin d'harmoniser ces dispositions avec celles introduites à l'article 7.

Avant l'article 8, la commission a examiné un amendement portant article additionnel, présenté par **M. Paul Girod, rapporteur**, et tendant à prévoir la possibilité d'inclure, dans les actions d'insertion conduites au titre du R.M.I., les crédits affectés à l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers.

Après un débat auquel ont participé **MM. Christian Poncelet, président, Philippe Adnot et Robert Vizet**, la commission a adopté cet amendement.

Par coordination avec les modifications introduites aux articles précédents, la commission a adopté, sur proposition de **M. Paul Girod, rapporteur**, deux

amendements tendant à supprimer respectivement l'article 8, qui prévoit la mise en oeuvre de la dotation de solidarité urbaine en 1991 par imputation sur la régularisation de la D.G.F. de 1990, et l'article 9, qui reporte la date limite d'adoption des budgets en Ile-de-France.

Après les interventions de **M. Geoffroy de Montalembert** et de **M. Michel Rufin, rapporteur pour avis de la commission des lois**, la commission a adopté sans modification l'article 10 instituant un mécanisme de solidarité financière interdépartemental.

A l'article 11, prévoyant la réalisation de simulations relatives à la définition du potentiel fiscal, la commission a adopté, sur proposition de **M. Paul Girod, rapporteur**, un amendement qui reprend les dispositions votées par l'Assemblée Nationale mais les inscrit dans un ensemble de réformes plus global.

Après l'article 11, la commission a adopté un amendement portant article additionnel, présenté par **M. Paul Girod, rapporteur**, et ayant pour objet de demander des simulations sur une répartition simplifiée de la dotation globale de fonctionnement des communes.

Puis la commission a adopté l'ensemble du projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile de France et modifiant le code des communes, ainsi modifié.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION,
SUFFRAGE UNIVERSEL, RÈGLEMENT
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Mardi 26 mars 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président.- La commission a tout d'abord procédé à la nomination de rapporteurs pour les textes suivants :

M. Germain Authié pour le projet de loi n° 240 (1990-1991) portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

M. Louis Virapoullé pour la proposition de loi n° 200 (1990-1991) présentée par M. Lucien Neuwirth, tendant à supprimer la procédure d'urgence en matière de suspension administrative du permis de conduire.

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

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis, a indiqué qu'à la suite d'un entretien des présidents et des rapporteurs des commissions du Sénat saisies de ce texte avec M. le ministre d'Etat, ministre de la Ville, il semblait que la discussion de ce projet de loi en séance publique ne débiterait que le 28 mars après-midi pour se poursuivre le mardi suivant.

M. Daniel Hoeffel a estimé que l'examen de ce texte complexe, sensiblement modifié par l'Assemblée

nationale, justifiait qu'un délai supplémentaire soit accordé à la Haute Assemblée pour obtenir des simulations et il a souhaité que l'on ne scinde pas la discussion générale et l'examen des articles.

Après une discussion au cours de laquelle sont intervenus **M. Jacques Larché, président, MM. Georges Othily, Christian Bonnet et Jean-Marie Girault**, il a été convenu que **M. Jacques Larché, président**, demanderait en conférence des présidents un délai supplémentaire pour l'examen de ce projet de loi et il a été décidé de ne procéder au cours de la présente réunion qu'à la discussion générale sur ce texte, l'examen des amendements du rapporteur devant être effectué au cours d'une prochaine réunion, le jeudi 28 mars au matin.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis, a estimé que le projet de loi était un texte de circonstance élaboré à la hâte, qui ne participait pas d'une vision suffisamment large de l'aménagement de l'espace. Il a précisé que ce texte avait initialement un double objet : la création d'un nouveau concours particulier au sein de la dotation globale de fonctionnement, la dotation de solidarité urbaine, qui bénéficierait à des communes urbaines défavorisées et qui serait financée par une minoration de la garantie de progression minimale de certaines communes de plus de 10 000 habitants, et l'institution au sein de la seule région d'Ile de France d'un dispositif de solidarité supplémentaire par la voie d'un prélèvement sur les recettes fiscales de certaines communes. Mais il a ajouté qu'au cours des débats à l'Assemblée nationale le texte avait été complété par un dispositif de solidarité entre les départements et par une demande d'étude en vue de la création d'une dotation de solidarité rurale.

Bien qu'il ait regretté que le projet de loi ne proposât pas une politique globale de l'aménagement du territoire et ne prît pas en compte la situation de certaines communes rurales sinistrées en raison de la multiplication des friches par abandon de l'habitat, **M. Michel Rufin, rapporteur pour avis**, a considéré qu'il n'était pas

illégitime d'entreprendre une politique en faveur de certaines communes urbaines disposant de faibles ressources et confrontées à des charges sociales importantes.

Cependant, il a estimé que les deux mécanismes distincts de solidarité urbaine proposés par le texte ne pouvaient que recevoir une appréciation différente.

Il a admis dans son principe la solidarité instituée au niveau national par la création de la dotation de solidarité urbaine. Mais, après en avoir exposé le dispositif, il en a critiqué les modalités dont l'inadaptation au but recherché lui est apparue démontrée par les premières simulations effectuées.

Ainsi, il a regretté l'étroitesse de la notion juridique du logement social. Il a critiqué la prise en compte de la notion d'effort fiscal qui lui a semblé de nature à inciter les communes à augmenter la pression fiscale. Enfin, il a considéré qu'il manquait parmi les critères d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine un élément d'appréciation de la qualité de la gestion des communes bénéficiaires.

En conséquence, il a indiqué qu'il envisageait de proposer ultérieurement à la commission, au vu des simulations non encore disponibles sur les incidences des modifications opérées par l'Assemblée nationale, un certain nombre d'amendements pour rendre moins inéquitables et plus adaptés les critères de sélection des communes bénéficiaires et des communes contributives. Il a en outre précisé qu'il lui semblait difficile de faire entrer en vigueur ce nouveau concours particulier dès l'exercice en cours.

En ce qui concerne le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile de France, après en avoir exposé les grandes lignes, il a déclaré que ce dispositif lui semblait inacceptable dans son principe, car attentatoire à plusieurs principes de valeur constitutionnelle. En effet, il a estimé que ce mécanisme ne respectait pas le droit de tout citoyen de suivre l'emploi de la contribution, qu'il

restreignait en outre les ressources fiscales des communes contributives au point d'en entraver la libre administration et qu'enfin il semblait contraire au principe d'égalité. Il a donc annoncé qu'il envisageait d'en proposer la suppression.

Puis, **M. Michel Rufin, rapporteur pour avis**, a indiqué que, lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, l'éventualité de l'institution d'une dotation de solidarité rurale avait été mentionnée dans le projet.

Quant au dispositif de solidarité entre départements instituée par l'Assemblée nationale pour contribuer à améliorer les conditions de vie en milieu rural, **M. Michel Rufin, rapporteur pour avis**, a regretté que l'association des présidents des conseils généraux n'ait pas été consultée, mais il a considéré que ce mécanisme avait le mérite de la simplicité puisqu'il consistait en un accroissement de la dotation des départements éligibles à la dotation minimale de fonctionnement, accroissement financé par un prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement de certains autres départements.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que le projet de loi n'était pas un texte de circonstance mais apportait une solution à un problème réel et qu'on ne pouvait reprocher à son dispositif de ne pas envisager une politique globale de l'aménagement du territoire. Il a en outre considéré que la notion de logement social pouvait être remplacée par celle des bénéficiaires de diverses aides au logement, comme l'Assemblée nationale l'avait envisagé dans une demande de simulation. Quant au dispositif de solidarité de la région d'Ile de France, il a considéré qu'un écrêtement sur une ressource fiscale des collectivités territoriales ne constituait pas une innovation.

Enfin, il a regretté que les amendements évoqués par le rapporteur ne fussent pas soumis immédiatement à la commission.

Quant à **M. François Giacobbi**, il a fait part de son inquiétude devant la précipitation de l'examen de ce texte,

et s'est montré circonspect à l'égard du mécanisme de solidarité entre les départements.

M. Guy Allouche a estimé que les difficultés des communes rurales n'étaient pas niables, mais qu'il convenait de dissocier les deux problèmes. Selon lui, le Sénat devait montrer ses capacités à traiter des difficultés des communes urbaines. En outre, il a considéré que le principe même d'une solidarité entre communes urbaines était largement admis, comme en témoignait le vote sur l'ensemble du texte à l'Assemblée nationale.

Il s'est élevé contre l'adéquation faite entre communes pauvres et communes mal gérées, notant que certaines communes avaient des difficultés de trésorerie certaines lorsque, par exemple, des entreprises disparaissaient.

M. Jean-Marie Girault, après avoir rappelé qu'il lui semblait que les lois de décentralisation avaient toujours manqué d'un volet consacré à l'aménagement du territoire, a déclaré ne pas croire à la coopération volontaire entre les communes. Il lui a donc semblé qu'il était nécessaire d'imposer une certaine solidarité.

Il a estimé que la dotation globale de fonctionnement actuelle, avec la place qu'elle accordait au mécanisme de garantie, était contraire à la philosophie de base de cette dotation qui était d'assurer une certaine péréquation.

Il a jugé que la dotation de solidarité urbaine devait être acceptée car elle tend à répartir plus équitablement une dotation d'Etat.

Il a vivement contesté l'assimilation entre communes pauvres et communes mal gérées.

Quant au dispositif de solidarité spécifique à l'Ile de France, il a estimé qu'il pouvait peut-être soulever quelques difficultés d'ordre constitutionnel, mais il a insisté sur le fait que cette région avait besoin d'une organisation et d'un autre mode de gestion et que la solidarité y était nécessaire.

Enfin, il a critiqué la proposition du rapporteur d'introduire un critère de sélection des communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine permettant d'apprécier la qualité de leur gestion.

M. Bernard Laurent, après avoir rappelé que l'urgence du problème à traiter ne devait pas conduire à la précipitation, a tenu à rappeler que la dotation globale de fonctionnement n'était pas un don de l'Etat.

Il s'est déclaré opposé au dispositif de solidarité entre les départements.

Il a estimé que le projet de loi devait traiter également les problèmes du monde rural et il lui est apparu que l'Assemblée nationale en avait pris conscience en introduisant les articles 10 et 12 nouveaux.

En conclusion, il a indiqué que la dotation de solidarité urbaine dans son principe lui semblait devoir être approuvée, mais il s'est montré réservé quant au dispositif de solidarité au sein de l'Ile de France.

M. Georges Othily a regretté que l'application du texte dans les communes d'outre-mer n'ait pas fait l'objet de simulations et s'est interrogé sur les critères de répartition de la dotation de solidarité urbaine au sein de ces communes.

Il a estimé qu'il fallait élargir la définition du logement social.

Quant au fonds de solidarité des communes d'Ile de France, il a estimé que sa création était justifiée par la spécificité de la région et que le prélèvement, qui est limité à 5 % des dépenses inscrites au budget de fonctionnement, était trop faible pour qu'il y ait atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales.

M. Charles Jolibois a estimé que l'examen de ce texte excluait toute précipitation. Il a considéré que les strates de population pour la mise en oeuvre de la dotation de base devaient être revues. Il a indiqué qu'il ne lui

semblait pas possible de demander maintenant un effort aux communes urbaines riches si l'on devait prochainement réduire les écarts entre les coefficients correspondant aux strates démographiques.

M. Jacques Larché, président, a considéré que la véritable réforme à entreprendre était celle de l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement. Il s'est également demandé si le logement constituait un bon critère des difficultés rencontrées par certaines villes.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis, répondant aux orateurs, a insisté sur le déséquilibre entre le monde urbain et le monde rural et sur la nécessité de ne pas négliger les problèmes des communes rurales.

Il a précisé que le prélèvement sur les ressources fiscales des communes de la région d'Ile de France, s'il était bien limité à 5 % du montant des dépenses de fonctionnement, pouvait aller, selon les simulations, jusqu'à plus de 10 % des recettes fiscales de ces communes.

Il a estimé qu'une vision globale de l'aménagement du territoire était nécessaire, les difficultés des villes étant augmentées par l'afflux des populations quittant le monde rural.

Enfin, il a précisé que n'étaient pas encore disponibles les simulations prenant en compte les conséquences des modifications apportées par l'Assemblée nationale sur ce projet de loi.

Quant à **M. Raymond Courrière**, il a estimé que le rapport présenté ne reflétait pas ce que serait l'opinion de la commission.

Jeudi 28 mars 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a poursuivi, sur le **rapport de M. Michel Rufin, rapporteur pour avis**, l'examen du **projet de loi n° 242 (1990-1991)**, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant réforme de la **dotation globale de fonctionnement des communes et des départements**, instituant une **solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France** et modifiant le **code des communes**.

Après les interventions de **M. Michel Rufin, rapporteur pour avis**, **MM. Raymond Courrière, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Larché, président**, et **Jean-Marie Girault**, a été adopté un amendement de suppression de l'article premier A, qui réintroduit le mécanisme d'indexation de la dotation globale de fonctionnement dans le code des communes, modifie les modalités de répartition de la régularisation et supprime la possibilité de notification anticipée d'un acompte sur cette dernière.

Après les interventions de **MM. Michel Rufin, rapporteur pour avis, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Jolibois et Jacques Larché, président**, la commission a adopté un amendement tendant à supprimer l'article premier B qui modifie le critère de la population prise en compte pour la répartition de la deuxième fraction de la dotation de péréquation.

Puis elle a adopté un amendement à l'article premier C relatif à une demande de simulation des incidences de modifications du critère du potentiel fiscal.

Après avoir adopté sans modification les articles premier et 2, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 2 bis, après les interventions de **MM. Michel Rufin, rapporteur pour avis, Jacques Larché, président**, et **Michel Dreyfus-Schmidt**, dans le souci de ne pas risquer de bouleverser les équilibres de la

dotation globale de fonctionnement par des modifications ponctuelles dont les incidences ne peuvent être appréciées au travers de simulations, faute du temps nécessaire.

A l'article 3, après un débat auquel participèrent **M. Michel Rufin, rapporteur pour avis, et MM. Philippe de Bourgoing, Jean-Marie Girault, Bernard Laurent, Jacques Sourdille, Lucien Lanier**, la commission a admis le principe de la dotation de solidarité urbaine mais a adopté deux amendements, l'un pour abaisser le nombre de logements sociaux que doit comprendre une commune de moins de 10.000 habitants pour bénéficier de la dotation de solidarité urbaine et l'autre pour élargir la notion de logement social.

A l'article 3 bis, elle a adopté un amendement disposant que la demande de simulation sur les conséquences de la prise en compte du nombre des bénéficiaires d'aides au logement parmi les critères d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine porterait également sur les incidences d'une telle modification quant aux critères de sélection des communes dont le taux d'évolution minimale garantie serait minoré.

A l'article 4, après une large discussion, la commission a admis le principe du financement indirect de la dotation de solidarité urbaine par la minoration du taux d'évolution garantie de la dotation globale de fonctionnement de certaines communes mais a adopté un ensemble de neuf amendements dont les objets sont les suivants :

- revenir au texte initial du projet de loi en ce qui concerne l'ampleur de la minoration du taux d'évolution minimale garantie,

- supprimer la référence à l'effort fiscal au sein des critères de sélection des communes contributives,

- rapporter le potentiel fiscal par habitant de la commune non pas au potentiel fiscal moyen national par habitant mais au potentiel fiscal moyen national par habitant des seules communes de 10.000 habitants et plus,

- modifier par coordination la notion de logement social,

- supprimer enfin l'insertion dans cet article du dispositif transitoire prévu pour la première année d'application de la dotation de solidarité urbaine.

A l'article 5, après une discussion à laquelle participèrent MM. **Michel Rufin, rapporteur pour avis, Jean-Marie Girault, Lucien Lanier, Michel Dreyfus-Schmidt et Charles Jolibois**, la commission a adopté un amendement rétablissant le dispositif exceptionnel de minoration du taux d'évolution minimale garantie pour la période transitoire tel qu'il était prévu dans le texte initial, sous réserve du fait que la minoration ne pourrait conduire à l'application d'un taux négatif.

La commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 5, qui reprend le contenu de l'article 8 relatif aux conditions d'imputation de la différence entre les attributions notifiées de la dotation globale de fonctionnement de 1991 et les attributions résultant pour ledit exercice de l'application du présent projet de loi, tout en modifiant les conditions dans lesquelles le solde de l'ajustement serait opéré pour le cas où, pour certaines communes, la modification du montant de l'attribution de la dotation globale de fonctionnement pour 1991 serait supérieure au montant de la régularisation afférente à l'exercice 1990.

A l'article 6, la commission a adopté un amendement de forme.

Puis, après les interventions de MM. **Michel Rufin, rapporteur pour avis, Bernard Laurent, Guy Allouche, Charles Jolibois, Jacques Larché, président, et Jean-Marie Girault**, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 7 qui crée le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, au motif que ce dispositif contreviendra à plusieurs principes de valeur constitutionnelle et notamment au droit de tout citoyen de pouvoir suivre

l'utilisation de la contribution publique et au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Par voie de conséquence, la commission a supprimé l'article 7 bis et le titre II et son intitulé.

La commission a ensuite adopté, par coordination, un amendement supprimant l'article 8.

Elle a également adopté un amendement de suppression de l'article 9 qui reporte, pour les seules communes d'Ile-de-France, la date limite d'adoption du budget.

Quant à l'article 10 qui institue un mécanisme de solidarité entre les départements, après une large discussion à laquelle participèrent MM. Michel Rufin, rapporteur pour avis, Jean-Marie Girault, Bernard Laurent, Michel Dreyfus-Schmidt, Raymond Courrière, Paul Masson, Charles Jolibois, Guy Allouche, Jacques Larché, président, et Lucien Lanier, la commission a décidé d'adopter conforme cet article et s'est déclarée opposée à un éventuel autre système de solidarité entre les départements financé par un prélèvement opéré sur la dotation globale de fonctionnement de l'ensemble des départements.

Puis elle a supprimé par coordination l'article 11.

Sur l'article 12, qui envisage la création éventuelle d'une dotation de solidarité rurale, après les interventions de MM. Michel Rufin, rapporteur pour avis, Philippe de Bourgoing, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Marie Girault, Jacques Sourdille et Jacques Larché, président, la commission a adopté un amendement précisant que cette dotation de solidarité rurale éventuelle ne pourrait bénéficier qu'à des communes de moins de 2.000 habitants, un amendement substituant comme critère de sélection des communes éligibles la notion de longueur de voirie communale par habitant à la notion de surface de la commune, et enfin un amendement supprimant dans cet

article les dispositions spécifiques relatives aux communes de montagne.

A l'article 13, la commission a adopté un amendement de coordination.

Enfin, elle a adopté un amendement de conséquence pour modifier l'intitulé du projet de loi.

La commission a **adopté** l'ensemble du **projet de loi** ainsi **modifié**.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE
PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI
PORTANT STATUT DE LA COLLECTIVITÉ
TERRITORIALE DE CORSE**

**Mardi 26 mars 1991 - Présidence de M. Michel Sapin,
président. - La commission a tout d'abord procédé à la
nomination de son bureau, qui a été ainsi constitué :**

- M. Michel Sapin, député, président ;**
- M. Charles Lederman, sénateur, vice-président ;**
- M. José Rossi, député, et M. Jacques Larché,
sénateur, rapporteurs respectivement pour
l'Assemblée nationale et pour le Sénat.**

Après observations des rapporteurs et du vice-président, le président **Michel Sapin** a constaté que la commission mixte paritaire **ne pouvait parvenir à l'adoption d'un texte commun.**

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LE DEROULEMENT ET LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION

Mercredi 27 mars 1991 - Présidence de M. Charles Pasqua, président. - La mission s'est réunie pour examiner le projet de rapport présenté par **M. Daniel Hoeffel, rapporteur.**

Le **président Charles Pasqua** a souligné dans un propos liminaire l'importance du travail accompli durant ces derniers mois par la mission.

Plus de vingt auditions de personnalités, l'envoi puis le dépouillement de centaines de questionnaires, ont permis l'élaboration d'un projet de rapport inspiré par le souci de formuler des propositions cohérentes et concrètes à un moment où la décentralisation est à la croisée des chemins.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur, a présenté ensuite son projet de rapport.

Il a fait tout d'abord le constat que la décentralisation constitue une dynamique positive, mais qui se révèle à la fois contrariée et inachevée.

Les bienfaits de la décentralisation se caractérisent par la maîtrise des dépenses de fonctionnement et l'accroissement des prestations offertes au public en matière d'investissement.

L'examen des données chiffrées globales montre que contrairement à une légende, les prélèvements fiscaux des collectivités locales n'ont pas augmenté par rapport au P.I.B. ; depuis 1985, ces prélèvements s'établissent à 5,9 % du P.I.B. La formation brute de capital fixe des administrations locales a atteint désormais 72,4 % du total

de la formation brute de capital des administrations en France.

La maîtrise des dépenses de fonctionnement est illustrée par les dépenses d'aide sociale. Celles-ci progressaient très fortement lorsqu'elles dépendaient avant tout de l'Etat. Depuis la décentralisation, la tendance s'est inversée. On relève une faible progression en francs courants et une réduction en francs constants, du moins jusqu'à la période la plus récente.

Le rapporteur a souligné l'immense effort de rationalisation des services publics locaux. Toutes les enquêtes révèlent que, quelle que soit leur appartenance politique, les élus n'hésitent plus à réfléchir au mode de gestion le plus adapté.

Cet effort de rationalisation de la gestion s'est accompagné, en outre, d'un important effort de développement des équipements.

L'action en faveur des lycées et des collèges est bien connue : en 1989, les départements ont dépensé 4,7 milliards pour l'équipement des collèges ; sur cette somme, 1 milliard seulement a été financé par la dotation départementale d'équipement des collèges (D.D.E.C.) Pour les lycées : un budget de 8,8 milliards en 1989, alors que la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) ne s'est élevée qu'à 2,5 milliards.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur, a ensuite montré que souvent les collectivités locales viennent au secours de l'Etat défaillant.

Il a rappelé, tout d'abord, l'un des principes fondateurs de la décentralisation, celui de la dévolution, aux collectivités territoriales, de blocs de compétences homogènes.

Au regard de ces principes initiaux, la situation est celle d'un désordre généralisé. Ce désordre a une conséquence : des transferts de charges multiformes, au détriment des finances locales.

Par ailleurs, l'Etat a opéré des transferts légaux sans compensation et parfois même aggravé la situation par un retour aux financements croisés, qu'il s'agisse du R.M.I., du logement social ou de l'hébergement des handicapés.

Le rapporteur a illustré son propos par un exemple chiffré, celui de la voirie nationale : en 1981, l'ensemble des financements mobilisés en faveur de la voirie nationale représentait 5,3 milliards de francs, avec 1,4 milliard de fonds de concours locaux, soit 27 %. En 1990, le total des financements s'est élevé à 9,7 milliards avec 5,3 milliards de fonds de concours, soit 54 % du total.

D'autres domaines montrent l'incitation évidente des administrations de l'Etat à l'adresse des collectivités locales, comme l'enseignement des langues à l'école primaire, la recherche archéologique ou les constructions universitaires.

Les atteintes au "pacte financier" sont caractérisées par la nouvelle indexation de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.), mais aussi par la réforme des modalités d'attribution du fonds de compensation pour la T.V.A., l'amputation progressive par la loi de certaines ressources fiscales locales sans aucune compensation, comme les droits additionnels aux droits d'Etat pour les mutations de meubles et de fonds de commerce, ou la diminution progressive du taux de concours de la dotation globale d'équipement (D.G.E.) des communes (1,7 % pour la première première part en 1990).

Dernier exemple de l'incapacité de l'Etat à remplir ses engagements financiers vis-à-vis des collectivités territoriales : la péréquation où l'Etat n'a pas atteint à l'évidence le double objectif de clarté et d'équité de la répartition.

La décentralisation est donc inachevée, et dans trois domaines au moins : le domaine financier, le domaine des "moyens humains" des collectivités territoriales, et le domaine de la coopération entre collectivités locales.

En matière financière, le rapporteur a noté l'existence du "lancinant problème fiscal", qu'il s'agisse :

- de la nécessité de réformer certains impôts comme la taxe foncière non bâtie et la taxe professionnelle ;
- l'impératif de la prudence et de la gradation dans les réformes ;
- l'absence quasi totale de toute fiscalité indirecte dans les ressources fiscales locales.

S'agissant des moyens humains, le rapporteur a souligné l'absence de protection des élus, ou plutôt l'insuffisance de la protection des élus dans le domaine du droit à l'absence professionnelle, de l'indemnisation du temps passé au service du public et de la retraite.

S'agissant des structures territoriales, il a souhaité s'en tenir à la position constante du Sénat, hostile au regroupement communal forcé.

Dans un deuxième volet de son intervention, le rapporteur a évoqué les propositions de la mission qui pourraient être organisées autour de trois thèmes principaux :

- la clarification et le renforcement des compétences des collectivités locales ;
- la levée progressive des entraves ;
- la redéfinition de certaines des "règles du jeu".

Pour clarifier et renforcer les compétences déjà transférées, une première proposition concerne la compétence de la commission consultative d'évaluation des charges ; il conviendrait que cette commission puisse, à l'avenir, évaluer de manière systématique le coût de l'exercice des compétences, une fois leur transfert effectué.

S'agissant des différentes compétences, des propositions pourront être faites en matière d'aide sociale et de formation professionnelle.

Ainsi le rapporteur a proposé :

- que la nature des charges d'hébergement des personnes âgées soit mieux définie ;
- que la fixation des forfaits de soins soit désormais de la compétence du président du conseil général ;
- qu'une compétence d'ensemble soit attribuée aux départements, pour les centres d'aide par le travail.

Le rapporteur a suggéré en outre :

- que la compétence de droit commun des régions soit réaffirmée en matière de formation professionnelle ;
- que les centres régionaux de l'Association de formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) soient transférés aux régions ;
- que, désormais, la compétence de l'Etat en matière de formation professionnelle soit résiduelle.

Le rapporteur a suggéré que de nouveaux transferts soient envisagés, comme la compétence aux régions de la réalisation des équipements immobiliers, un transfert de compétences en matière de gestion courante, et la préservation d'un rôle de programmation, pour l'Etat, en concertation avec les régions, dans le cadre de "plans régionaux de développement de l'enseignement supérieur".

Pour l'enseignement secondaire, le rapporteur propose qu'une réflexion soit conduite sur l'association des collectivités territoriales à la gestion des personnels et que les départements puissent se voir déléguer la gestion des lycées, par voie de convention passée avec les régions.

Pour assurer le financement de ces transferts, le rapporteur propose qu'un impôt d'Etat, comme les droits de consommation sur le tabac, soit transféré aux collectivités locales et qu'une dotation d'ajustement, conformément au droit commun, leur soit versée.

La levée des entraves humaines pourrait être envisagée par le "statut" de l'élu, même si ce concept appelle certaines réserves.

Le rapporteur a proposé ensuite, dans le domaine de la fonction publique territoriale, de supprimer, ou, à défaut, d'abaisser les seuils démographiques, qui entravent la liberté de recrutement et de gestion des collectivités locales, et de "décentraliser" le Conseil national de la fonction publique territoriale par un transfert de ses attributions à des structures interdépartementales ou départementales.

La levée des entraves financières pourrait être obtenue par la mise en oeuvre effective de la révision des valeurs locatives cadastrales et le remplacement de l'actuelle taxe foncière non bâtie communale par deux impôts, dûs, l'un par l'exploitant et assis sur la valeur ajoutée brute, l'autre par le propriétaire et assis sur la valeur locative.

En matière de péréquation, les modalités de répartition de la D.G.F. devraient être progressivement -et sans précipitation- modifiées afin de limiter l'incidence du critère "effort fiscal", qui pénalise la bonne gestion et de ne plus privilégier le milieu urbain par rapport au milieu rural ; l'instauration d'une péréquation inter-régionale et inter-départementale de la taxe professionnelle devrait être examinée et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle renforcés, par deux mesures :

- la suppression de l'avantage indû conféré aux faux districts à fiscalité propre ;
- la création d'une ressource nouvelle, assise sur une fraction des augmentations des bases communales de taxe professionnelle dans les collectivités dont le potentiel fiscal est supérieur à la moyenne départementale.

Le rapporteur a préconisé que la taxe professionnelle communale fasse l'objet d'une répartition intercommunale.

Enfin, en matière de gestion de la trésorerie, il a proposé que les suggestions du rapport d'information de la commission des finances formulées par **M. Paul Loridant** soient reprises par la mission.

En conclusion, le rapporteur a préconisé la redéfinition des règles du jeu entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Sur le plan financier, au niveau institutionnel, et entre les collectivités locales, il a posé le délicat problème de la coopération intercommunale, en rappelant la doctrine sénatoriale :

- pas de regroupement communal forcé, serait-ce insidieusement ;
- pas d'incitations financières à la coopération intercommunale, dans la répartition des dotations de l'Etat.

Un large débat s'ensuivit auquel prirent part tous les membres de la mission.

M. Jacques Sourdille a rappelé la nécessité de clarifier les blocs de compétences lorsque cela était possible, mais aussi d'introduire des règles assurant une certaine transparence lorsque les compétences sont partagées.

M. Paul Graziani s'est félicité que le Parlement en général, et le Sénat en particulier, formule des propositions concrètes dans un domaine où il est expert par essence. Il a proposé qu'une mission permanente lui soit confiée sur le modèle de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

M. Henri Collard a souhaité que la mission puisse évoquer la question de la déconcentration des services de l'Etat, qui est loin d'être achevée et qui constitue le parallèle à la décentralisation.

M. Raymond Courrière a estimé que les transferts n'étaient souhaitables que si les collectivités territoriales pouvaient les supporter. Or, appliquer la même règle à des

collectivités dont les moyens sont différents peut être difficile. D'où la nécessité d'introduire une certaine solidarité entre collectivités.

M. Germain Authié a estimé que les orientations du rapporteur allaient dans le bon sens, pour autant qu'elles formulent des propositions concrètes et réalistes.

M. Bernard Laurent a approuvé les orientations du rapport en soulignant la nécessité d'une réforme d'ensemble de la fiscalité locale.

M. Philippe Adnot a estimé qu'il fallait distinguer les transferts subis des transferts souhaités. Ainsi en matière de RMI, les collectivités territoriales se sont vu imposer une compétence alors qu'en matière de constructions scolaires, elles étaient demanderesse.

Le président Charles Pasqua a, en conclusion, invité ses collègues à lui communiquer par écrit les observations qu'ils souhaitent voir contenues dans le rapport avant son adoption définitive lors d'une prochaine réunion de la mission.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS
ET DES DÉLÉGATIONS
POUR LA SEMAINE DU 2 AU 6 AVRIL 1991**

AFFAIRES CULTURELLES

**Mercredi 3 avril 1991
à 11 heures 45**

Salle n° 261

1. Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 226 (1990-1991) complétant l'article 26 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.
2. **Demande de renvoi pour avis** du projet de loi n° 240 (1990-1991) portant diverses dispositions relatives à la fonction publique et désignation d'un rapporteur pour avis sur ce projet de loi.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DÉFENSE

Mercredi 3 avril 1991

à 9 heures 45

Salle n° 216

- Audition de S. Exc. M. Hamadi Essid, ambassadeur délégué permanent de la Tunisie auprès de l'UNESCO, ancien représentant de la Ligue arabe à Paris.

Jeudi 4 avril 1991

à 10 heures

Salle n° 216

- Audition de M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères.

AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 3 avril 1991****à 9 heures 30***Salle n° 213***1. Désignation de rapporteurs pour les propositions de loi :**

- n° 91 (1990-1991) de M. Jean Chérioux et plusieurs de ses collègues, portant création des sociétés d'actionnariat salarié ;
- n° 142 (1990-1991) de M. Jean-Jacques Robert, relative à l'attribution de la Légion d'honneur aux anciens combattants de la Première Guerre mondiale, titulaires de la médaille militaire ;
- n° 229 (1990-1991) de M. Guy Robert et plusieurs de ses collègues, tendant à assouplir les critères d'accès à la retraite au bénéfice des anciens combattants ayant servi en Afrique du Nord entre le 1er janvier 1952 et le 2 juillet 1962 ;
- n° 230 (1990-1991) de M. Edouard Le Jeune, tendant à instituer une promotion spéciale dans l'ordre de la Légion d'honneur, dans l'ordre national du Mérite et un contingent spécial de médailles militaires pour les combattants volontaires de la Résistance titulaires de la carte de C.V.R. et de la médaille de la Résistance ;
- n° 231 (1990-1991) de M. Guy Robert, visant à accorder aux orphelins de guerre et aux pupilles de la nation, sans condition d'âge, la qualité de

ressortissant de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre.

2. Désignation de rapporteurs pour les projets de loi suivants (sous réserve de leur adoption par l'Assemblée nationale et de leur transmission) :

- n° 1785 (AN) modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et relatif à l'Institution nationale des invalides ;

- n° 1876 (AN) portant réforme hospitalière.

3. Echange de vues sur la réunion de la Commission du mercredi 17 avril 1991 à 17 H 30.

4. Décision sur une demande de mission d'information de la Commission dans le département de la Réunion au cours du mois de mai et désignation des membres de la délégation éventuellement appelés à en faire partie.

5. Désignation d'un rapporteur et examen du projet de loi n° 233 (1990-1991) relatif à la pharmacie d'officine (Rapporteur officieux : M. Bernard Seillier).

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION, SUFFRAGE UNIVERSEL, RÈGLEMENT ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Jeudi 4 avril 1991

à 9 heures 30

Salle n° 207

Examen du rapport en nouvelle lecture de M. Jacques Larché sur le projet de loi portant statut de la **collectivité territoriale de Corse** (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture et de sa transmission).

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE
PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI
PORTANT RÉFORME DES DISPOSITIONS
GÉNÉRALES DU CODE PÉNAL**

Mardi 2 avril 1991

à 18 heures 30

Salle n° 207

1. Nomination du Bureau.
2. Nomination des Rapporteurs.
3. Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

Jeudi 4 avril 1991

à 10 heures

Salle n° 263

1. Désignation d'un rapporteur chargé de préparer un avis sur la politique extérieure commune en vue de la réunion des organes spécialisés dans les affaires communautaires qui se tiendra les 6 et 7 mai à Luxembourg.
2. Echange de vues sur les **questions orales avec débat portant sur des sujets européens** qui seront inscrites à l'ordre du jour de la présente session.

3. Communication de M. Xavier de VILLEPIN sur l'état d'avancement de la conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire.

4. Examen des conclusions relatives aux propositions de prix et de mesures connexes pour la campagne 1991-1992, sur le rapport de M. Marcel DAUNAY.

**COMMISSION DE CONTRÔLE CHARGÉE
D'EXAMINER LA GESTION ADMINISTRATIVE,
FINANCIÈRE ET TECHNIQUE DE L'ENTREPRISE
NATIONALE AIR FRANCE ET DES SOCIÉTÉS DE
TOUTE NATURE, COMME DES COMPAGNIES
AÉRIENNES QU'ELLE CONTRÔLE, PUIS D'EN
INFORMER LE SÉNAT**

Mercredi 3 avril 1991

à 16 heures

Salle n° 213

Auditions.

**COMMISSION DE CONTRÔLE CHARGÉE
D'EXAMINER LES MODALITÉS D'ORGANISATION
ET LES CONDITIONS DE FONCTIONNEMENT DU
SECOND CYCLE DE L'ENSEIGNEMENT PUBLIC DU
SECOND DEGRÉ**

Jeudi 4 avril 1991

à 9 heures 30 et à 15 heures

Salle n° 261

Auditions.