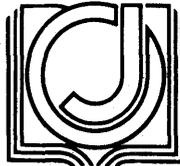


# SÉNAT

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION,  
RÉDACTION ET ADMINISTRATION  
26, rue Desaix, 75727 Paris CEDEX 15.



TÉLÉPHONE :  
Rens. (1) 45-75-62-31 Adm. (1) 45-78-61-39  
TELEX 201176 F DIR JO PARIS

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

COMPTE RENDU INTEGRAL

16<sup>e</sup> SEANCE

Séance du mercredi 6 novembre 1985

## SOMMAIRE

### PRESIDENCE DE M. PIERRE CAROUS

1. **Procès-verbal** (p. 2747).
2. **Déclaration de l'urgence d'un projet de loi** (p. 2747).
3. **Rappels au règlement** (p. 2747).  
MM. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales ; le président, Arthur Moulin.
4. **Convention fiscale avec la Côte-d'Ivoire.** - Adoption d'un projet de loi (p. 2748).  
Discussion générale : MM. Christian Nucci, ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé de la coopération et du développement ; Josy Moinet, rapporteur de la commission des finances.  
Clôture de la discussion générale.  
Adoption de l'article unique du projet de loi.
5. **Adhésion de la Grèce à la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles.** - Adoption d'un projet de loi (p. 2749).  
Discussion générale : MM. Christian Nucci, ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé de la coopération et du développement ; Paul Robert, rapporteur de la commission des affaires étrangères.  
Clôture de la discussion générale.  
Adoption de l'article unique du projet de loi.
6. **Fonds spécial de grands travaux.** - Adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 2750).  
Discussion générale : MM. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat auprès du ministre des relations extérieures ; Josy Moinet, rapporteur de la commission des finances ; Pierre Gamboa, Guy de La Verpillière, Robert Lournet, Jacques Mossion, Michel Darras.  
Clôture de la discussion générale.  
Article unique (p. 2757)  
MM. Pierre Gamboa, Michel Darras.  
Adoption de l'article unique du projet de loi.
7. **Dotations globales d'équipement.** - Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 2757).  
Discussion générale : MM. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation ; René Monory, rapporteur

de la commission des finances ; Jean-Pierre Tizon, en remplacement de M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois ; Roland du Luart, Camille Vallin.

8. **Souhaits de bienvenue à une délégation de l'Assemblée fédérale de Tchécoslovaquie** (p. 2765).
9. **Dotations globales d'équipement.** - Suite de la discussion et rejet d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 2766).  
Suite de la discussion générale : MM. Christian Poncelet, Josy Moinet, André Labarrère, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, Jacques Durand, Guy Malé, Jacques Descours Desacres, Jacques Pelletier.  
MM. le rapporteur, le ministre délégué, le président.

*Suspension et reprise de la séance*

### PRESIDENCE DE M. FELIX CICCOLINI

- M. le rapporteur.  
Clôture de la discussion générale.  
M. le ministre.
- Question préalable (p. 2776)
- Motion n° 25 de la commission. - MM. le rapporteur, Germain Authié. - Adoption au scrutin public.  
Rejet de l'ensemble du projet de loi.
10. **Dépôt d'une question orale avec débat** (p. 2777).
  11. **Retrait d'une question orale avec débat** (p. 2777).
  12. **Dépôt d'un projet de loi** (p. 2777).
  13. **Dépôt d'une proposition de loi** (p. 2778).
  14. **Dépôt de rapports** (p. 2778).
  15. **Ordre du jour** (p. 2778).  
MM. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation ; le président.

# COMPTE RENDU INTEGRAL

## PRESIDENCE DE M. PIERRE CAROUS, vice-président

La séance est ouverte à quinze heures cinq.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

### PROCES-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

### DECLARATION DE L'URGENCE D'UN PROJET DE LOI

**M. le président.** M. le président a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 6 novembre 1985.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi relatif à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires, déposé le 23 mai 1985 sur le bureau du Sénat (n° 307).

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

« Signé : LAURENT FABIOUS »

Acte est donné de cette communication.

3

### RAPPELS AU REGLEMENT

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

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

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, je suis étonné, d'une part, de la déclaration d'urgence du projet relatif à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires que vous venez d'annoncer à la tribune et, d'autre part, du retrait de ce texte, hier soir, de l'ordre du jour d'aujourd'hui, sans explication, en vertu d'une lettre que vous avez reçue de M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.

Je tiens à indiquer que ni le rapporteur, qui a beaucoup travaillé sur ce texte, ni la commission, ni son président n'ont été prévenus du retrait de ce texte. La lettre a été reçue avant le dîner et fut lue à la reprise de la séance à vingt et une heures cinquante. Je pense que la commission des affaires sociales aurait pu être informée de cette modification de l'ordre du jour, hier, en fin d'après-midi.

Cela dit, monsieur le président, le texte dont il s'agit, et que le Gouvernement, après l'avoir retiré hier de l'ordre du jour, vient aujourd'hui de revêtir de l'urgence - c'est d'ailleurs, avouons-le, assez comique - fait l'objet de nombreuses résonances. Il a agité les milieux provinciaux de sapeurs-pompiers, il cause des inquiétudes aux ambulanciers, aux médecins libéraux et aux établissements publics hospitaliers.

Par ailleurs, l'examen approfondi auquel s'est livré le rapporteur, M. Moulin, a permis de constater que ce texte ne reflétait pas, de la part du Gouvernement, une parfaite convergence de vues et que quelques difficultés subsistaient entre les différents départements ministériels intéressés par l'aide médicale urgente.

Monsieur le président, je poserai donc deux questions.

D'une part, le fait de revêtir ce texte de l'urgence signifie-t-il que l'on nous a fait plaisir en déclarant qu'il devait être discuté d'urgence et qu'on ne le reverra plus de la session ? D'autre part, le retrait de ce texte s'explique-t-il par des incidents s'agissant de l'ordre du jour du Sénat ou par un désir du Gouvernement de ne pas voir discuter ce problème important relatif à l'aide médicale urgente ?

Monsieur le président, je voudrais que vous compreniez la légitime émotion qui s'est emparée des membres de la commission. Elle travaille sans arrêt - nous avons six textes à présenter avant le budget - et a été traitée dans cette affaire d'une façon que je ne saurais accepter. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

**M. le président.** Mon cher collègue, aux termes de notre règlement, le problème que vous soulevez relève de la compétence de la conférence des présidents, qui l'examinera sans doute cette semaine.

Dès à présent, j'estime qu'il est très regrettable que les propositions de la conférence des présidents, notamment celles qui concernent l'ordre du jour prioritaire, aient été modifiées, sans que le Sénat en soit prévenu.

En effet, le retrait du projet de loi relatif à l'aide médicale urgente de la séance d'aujourd'hui perturbe non seulement le travail de la commission qui avait été saisie du dossier, mais également le calendrier de nos travaux puisqu'il faudra bien inscrire ce texte à une séance ultérieure.

La déclaration d'urgence, dont je viens de donner connaissance au Sénat, tend à supprimer une navette et donc à abrégé la procédure d'examen de ce texte. Il n'entre pas dans mes attributions d'anticiper sur l'usage que le Gouvernement fera de la procédure qu'il a lui-même engagée. Par conséquent, ce n'est que le moment venu que nous pourrons, nous référant au règlement, examiner les conséquences de cette déclaration d'urgence.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à monsieur le président de la commission des affaires sociales.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, je vous remercie de votre propos. Mais, afin que ne subsiste aucun malentendu, je tiens à indiquer dès maintenant que la commission des affaires sociales souhaite vivement que ce texte soit examiné en séance plénière avant le début de la discussion budgétaire. Demain, en conférence des présidents, nous formulerons donc des propositions afin qu'il en soit ainsi.

**M. Arthur Moulin.** Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

**M. le président.** La parole est à M. Moulin.

**M. Arthur Moulin.** Ce matin, j'ai été étonné d'apprendre le retrait du projet de loi relatif à l'aide médicale d'urgence de l'ordre du jour d'aujourd'hui. Maintenant, je suis étonné

d'apprendre que le Gouvernement retire ce projet de loi pour démontrer qu'il est urgent. La logique n'y retrouve pas tout à fait son compte. En tant que rapporteur, j'ai fait mon travail et la commission le sien.

Au mois de septembre dernier, lors d'une assemblée générale d'un organisme professionnel, j'ai expliqué pourquoi je n'avais pu rapporter avant la fin du mois de juin un texte important qui m'avait été confié au début du mois de juin. J'ai indiqué que mon rapport serait prêt à la fin du mois d'octobre. Cet engagement a été tenu puisque la commission a adopté ses propositions le 30 octobre dernier. J'ai alors eu la surprise d'entendre le représentant du ministre en exercice dire : « Il est à craindre de voir ce débat s'enliser dans les sables mouvants de la procédure parlementaire. » Je voudrais que les sables mouvants soient consolidés et que, puisque ce texte a fait l'objet d'une déclaration d'urgence, les propositions de la conférence des présidents soient retenues une fois pour toutes et ne soient pas remises en cause au cours d'un débat de fin d'après-midi. A ce moment-là, nous serons prêts à présenter nos propositions et le débat pourra aller jusqu'à son terme. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

**M. le président.** Monsieur Moulin, je tiens à indiquer à nouveau que la conférence des présidents examinera ce problème. Je rappelle toutefois que ce texte est inscrit à l'ordre du jour prioritaire dont dispose le Gouvernement.

4

## CONVENTION FISCALE AVEC LA COTE-D'IVOIRE

### Adoption d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 3, 1985-1986), autorisant l'approbation d'un avenant à la convention fiscale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Côte-d'Ivoire tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance réciproque en matière fiscale, signée le 6 avril 1966, ensemble un protocole. [Rapport n° 57 (1985-1986)].

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

**M. Christian Nucci, ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé de la coopération et du développement.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, la France et la Côte d'Ivoire ont signé, le 25 février 1985 à Abidjan, un avenant à la convention du 6 avril 1966 tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance réciproque en matière fiscale.

Cet avenant, comme celui qui a été signé le 16 juillet 1984 avec le Sénégal, vise exclusivement à établir un nouveau partage du droit d'imposer les redevances - que la France s'était engagée à accepter en faveur des Etats d'Afrique francophones qui en feraient la demande - selon des principes contenus dans le modèle de convention de l'O.N.U. concernant les rapports entre pays développés et pays en voie de développement.

Les principaux mécanismes sont les suivants.

Les redevances relatives à la jouissance de biens immobiliers ou à l'exploitation de mines, carrières ou autres ressources naturelles, sont imposées exclusivement dans l'Etat où sont situés des biens ou ressources.

Les autres redevances imposées dans l'Etat du domicile du bénéficiaire peuvent également être imposées dans l'Etat d'où elles proviennent, mais à un taux qui ne peut excéder 10 p. 100 du montant brut des redevances.

Afin de favoriser les échanges culturels entre les deux pays, les redevances relatives aux droits d'auteur sur des œuvres enregistrées pour la radiodiffusion ou la télévision ne sont pas imposables dans l'Etat d'où elles proviennent lorsque le titulaire de ces droits est l'autre Etat ou une personne morale de l'audiovisuel relevant du secteur public de l'autre Etat.

Enfin la méthode utilisée pour éviter les doubles impositions est celle de l'imputation, qui consiste en l'octroi d'un crédit d'impôt correspondant au montant de l'impôt prélevé dans l'autre pays.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les principales dispositions de cet avenant à la convention fiscale entre la France et la Côte-d'Ivoire faisant l'objet du projet de loi aujourd'hui en discussion.

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

**M. Josy Moinet, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Monsieur le ministre, vous venez de résumer très rapidement les principales dispositions de cette convention; aussi limiterai-je mon propos au cadre dans lequel cette convention est établie. D'une part, je traiterai des relations entre la France et la Côte-d'Ivoire et, d'autre part, je présenterai une ou deux remarques sur certaines dispositions de l'avenant à cette convention qui lie la France et la Côte-d'Ivoire.

S'agissant des relations entre la France et la Côte-d'Ivoire je rappelle que 35 000 de nos compatriotes résident actuellement dans ce pays dont la population ne dépasse pas 9 millions d'habitants - c'est dire l'importance du peuplement français en Côte-d'Ivoire - tandis que seulement 13 400 Ivoiriens disposent d'un titre de séjour en France.

Sur le plan économique, plus du quart du commerce extérieur de la Côte-d'Ivoire s'effectue avec notre pays.

S'agissant des échanges de services, les flux sont également importants et, bien entendu, très déséquilibrés au bénéfice de notre pays. C'est ce qui donne précisément toute son importance à l'avenant qui est aujourd'hui soumis à notre discussion. Son objet est, en effet, de permettre à la Côte-d'Ivoire d'imposer certains revenus du poste « services » dont le bénéficiaire est résident français alors qu'actuellement ses revenus sont imposés uniquement en France.

J'ajoute que ces redevances sont constituées principalement des rémunérations des concessions et cessions de brevets, de marques de fabrique, de droits d'auteur ainsi que de concessions de mines.

Quelle était la situation antérieure ? Quelle sera la situation créée par l'avenant ? Jusqu'à présent, le régime d'imposition des redevances est simple : soit elles sont imposées dans l'Etat de situation des biens et, pour les concessions, essentiellement de mines, ce régime demeure inchangé ; soit elles sont imposées dans l'Etat de résidence du bénéficiaire, c'est-à-dire essentiellement en France puisque, comme je l'ai déjà démontré, le flux des redevances s'établit dans le sens France-Côte-d'Ivoire. L'avenant dont nous discutons modifie cette dernière situation puisque, comme vous venez de le rappeler voilà un instant, monsieur le ministre, la loi permet à l'Etat de la source de percevoir un impôt qui ne pourra, en l'occurrence, excéder 10 p. 100 du montant de la redevance.

Comme l'impôt perçu par l'Etat de la source, principalement la Côte-d'Ivoire, peut être imputé sur l'impôt perçu dans l'Etat de résidence du bénéficiaire, cet avenant vise, en réalité, à faire accorder une aide budgétaire au Trésor ivoirien par le Trésor français.

Je signale, cependant, que cet avenant est très proche de l'avenant à une convention nous liant au Sénégal qui a déjà été adopté par le Parlement. Il présente tout de même une légère différence avec ce dernier : le taux d'imposition retenu est de 15 p. 100 pour le Sénégal contre 10 p. 100 pour la Côte-d'Ivoire.

De plus, monsieur le ministre, je me permets d'attirer votre attention sur le fait que le régime retenu est beaucoup moins favorable en matière de droits d'auteur. En effet, dans la convention qui lie la France au Sénégal, ceux-ci étaient complètement exonérés dans l'Etat de la source alors que, en revanche, dans l'avenant franco-ivoirien, seule la redevance perçue par les sociétés du secteur public en audiovisuel est exonérée dans l'Etat de la source. Monsieur le ministre, il serait utile que vous nous expliquiez les raisons de cette différence.

Mes chers collègues, sous le bénéfice de ces explications, la commission des finances vous propose d'adopter ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur celles de la gauche démocratique.*)

**M. Christian Nucci, ministre délégué.** Je demande la parole.

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

**M. Christian Nucci, ministre délégué.** Je vais répondre à M. le rapporteur qui se demande pourquoi la formule

retenue pour les droits d'auteur dans l'avenant fiscal avec la Côte-d'Ivoire est moins avantageuse que celle contenue dans l'avenant avec le Sénégal. Cet avenant franco-ivoirien accorde en effet une exonération des droits d'auteurs aux seuls Etats ou personnes morales de l'audiovisuel du secteur public alors que, pour l'avenant franco-sénégalais, il est édicté une disposition de caractère tout à fait général.

Monsieur le rapporteur, la formule - certes restrictive - qui a été retenue pour la Côte-d'Ivoire résulte d'une demande émanant des autorités ivoiriennes. Il s'agit, en définitive, d'un compromis entre les autorités ivoiriennes et les autorités françaises. Compte tenu de l'importance des flux d'échéances entre la France et la Côte-d'Ivoire et de l'incontestable déséquilibre en faveur de notre pays, une disposition identique à celle retenue dans l'avenant franco-sénégalais aurait représenté pour les Ivoiriens un abandon de recettes trop important.

J'ai cru comprendre, à travers vos propos, monsieur le rapporteur, que vous avez décelé tout l'intérêt de la chose. Finalement, une exonération en faveur des organismes publics de l'audiovisuel a été acceptée. Elle vise surtout les échanges dans le cadre de la coopération institutionnelle. Elle donne lieu à des versements de droits d'auteur très limités.

En revanche, par souci d'information, il convient de noter que le taux de retenue à la source sur les redevances, à savoir 10 p. 100, qui s'applique aux droits d'auteur autres que ceux des personnes relevant du secteur public, est bien moindre que celui qui est applicable dans le cadre de l'avenant franco-sénégalais. A cet égard, l'avenant franco-ivoirien me paraît plus avantageux pour les bénéficiaires français.

Tels sont les éléments de réponse que je souhaitais apporter à M. le rapporteur et à la Haute Assemblée. J'ai particulièrement apprécié le rapide tour d'horizon qu'a fait le rapporteur sur la qualité des relations existant entre la France et la Côte-d'Ivoire. Ce pays est, je le rappelle, l'un de nos principaux partenaires en matière de développement et de coopération culturelle et économique parmi les Etats situés au sud du Sahara. (*Applaudissements sur les travaux socialistes ainsi que sur celles de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?

La discussion générale est close. Nous passons à la discussion de l'article unique.

« *Article unique.* - Est autorisée l'approbation de l'avenant à la Convention fiscale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Côte-d'Ivoire tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance réciproque en matière fiscale signée le 6 avril 1966, ensemble un protocole, fait à Abidjan le 25 février 1985 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(*Le projet de loi est adopté.*)

5

## ADHESION DE LA GRÈCE A LA CONVENTION SUR LA LOI APPLICABLE AUX OBLIGATIONS CONTRACTUELLES

### Adoption d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 457, 1984-1985), autorisant la ratification de la convention relative à l'adhésion de la République hellénique à la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles ouverte à la signature à Rome le 19 juin 1980. (Rapport n° 42 [1985-1986].)

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

**M. Christian Nucci, ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé de la coopération et du développement.** Mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi qui vous est soumis autorise la ratification de la convention relative à l'adhésion de la République hellénique à la

convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles ouverte à la signature à Rome le 19 juin 1980 et signée à Luxembourg le 10 avril 1984.

La République hellénique, en devenant membre de la Communauté, s'est engagée à adhérer à la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles, ouverte à la signature à Rome le 19 juin 1980. La convention relative à cette adhésion a été signée le 10 avril 1984, à Luxembourg, par les représentants des Etats membres de la Communauté européenne.

La convention de Rome sur les obligations contractuelles du 19 juin 1980 a pour objet d'harmoniser les règles et procédures permettant de résoudre les conflits de lois en matière d'obligations contractuelles, dès lors que celles-ci présentent un caractère international. Elle s'applique à tous les types de contrats en matière civile et commerciale, qu'ils aient été négociés ou non par des professionnels.

Elle pose le principe de la liberté du choix par les parties de la loi applicable au contrat, étant entendu que celle-ci ne saurait déroger aux règles impératives de la législation de l'Etat contractant avec lequel le contrat présente un lien étroit.

En l'absence d'une loi désignée par les parties, le contrat sera régi par la loi de l'Etat avec lequel il présente les liens les plus étroits.

Lieu de résidence du vendeur ; situation de l'immeuble ; lieu d'exécution du contrat de travail ou tout autre élément susceptible d'aller dans le sens de cette législation.

La convention d'adhésion de la République hellénique entrera en vigueur lorsque sept Etats auront ratifié cette convention ainsi que celle de 1980, la République hellénique ayant elle-même ratifié, bien entendu, la convention de 1984.

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

**M. Paul Robert, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** Monsieur le président, mes chers collègues, le présent projet de loi, déposé en première lecture sur le bureau du Sénat, tend à autoriser la ratification de la convention, signée le 10 avril 1984 à Luxembourg, par laquelle la Grèce adhère à la convention de Rome, signée le 19 juin 1980 entre les pays membres de la communauté européenne, sur la loi applicable aux obligations contractuelles.

La Grèce, en effet, en devenant membre de la communauté le 1<sup>er</sup> janvier 1981, s'est engagée à adhérer à la convention de Rome, qui constitue un élément particulièrement important de la construction communautaire en matière de coopération juridique civile, puisqu'elle suppose une harmonisation de l'ensemble des règles de droit international privé en matière d'obligations.

Cette procédure - lourde, puisqu'elle exige la ratification de tous les Etats signataires, mais juridiquement nécessaire - n'est pas nouvelle puisque notre assemblée a déjà été conduite à examiner, voilà bientôt deux ans, l'adhésion de la Grèce à la convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 relative à la compétence et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.

Limité à l'extension à la Grèce de la convention de Rome, le texte proposé ne pose pas de problèmes en tant que tel puisque l'adhésion de la Grèce n'entraîne aucune modification à cette convention du 19 juin 1980 dont la France a pour sa part déjà accepté les termes en la ratifiant.

Il suffira donc ici de rappeler très brièvement l'économie générale de la convention de Rome à laquelle Athènes se propose aujourd'hui d'adhérer avant de préciser les conditions de cette extension à la Grèce.

Comme l'a rappelé M. le ministre, l'objet de la convention est d'harmoniser les règles de détermination de la loi applicable en cas de conflit de lois. La convention initiale, ouverte à la signature voilà plus de cinq ans, a pour objet de déterminer la loi applicable, en matière contractuelle, en cas de conflits de lois. Le champ d'application de la convention est très vaste puisqu'elle doit s'appliquer à tous les types de contrats en matière civile et commerciale, qu'ils aient été ou non négociés par des professionnels.

Le principe général de cette convention est la liberté du choix des contractants ; il est assorti de règles spéciales à certains contrats. Le principe de base de la convention est celui de la liberté de choix laissée aux parties de la loi applicable

au contrat, étant entendu que celle-ci ne saurait enfreindre les règles impératives de la législation de l'Etat contractant avec lequel le contrat présente un « lien étroit ».

En effet, à défaut d'un choix explicite de la part des parties, la convention prévoit que le contrat est régi par la loi du pays avec lequel il présente les liens les plus étroits. La convention définit ainsi une série de présomptions permettant de mettre en lumière ces liens : lieu de résidence du vendeur, situation de l'immeuble, lieu d'exécution du contrat de travail, par exemple. A côté de ce principe général, la convention fixe aussi des règles particulières à certains contrats, tels les contrats conclus par les consommateurs et les contrats individuels de travail, afin de mieux protéger le consommateur ou le travailleur.

Les conditions d'application de la convention de 1980 précisent enfin les modalités de sa mise en œuvre. C'est ainsi que l'application d'une disposition de la loi déterminée aux termes de la convention ne peut être écartée que si cette application est manifestement incompatible avec l'ordre public.

Il était enfin prévu que les futurs Etats membres de la communauté pourraient devenir parties à la convention de Rome : tel est l'objet précis de la convention signée à Luxembourg le 10 avril 1984 qui porte extension de la convention de 1980 à la Grèce. Les dispositions de la convention de Luxembourg n'appellent pas de longs commentaires. Elles sont une conséquence directe de l'adhésion de la Grèce aux communautés européennes le 1<sup>er</sup> janvier 1981.

L'article 1<sup>er</sup> de la convention, ouverte à la signature le 10 avril 1984 porte adhésion de la Grèce à la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles. Les articles 2 à 6 précisent pour leur part, de façon classique, les modalités de mise en œuvre de la convention de Luxembourg qui n'entrera en vigueur qu'après la ratification de la convention de Rome par la Grèce et par sept autres Etats signataires. Elle n'aura donc pas d'effet immédiat.

Il faut, en effet, déplorer le retard pris dans l'entrée en vigueur de la convention du 19 juin 1980.

La France a d'autant plus volontiers adhéré à la convention de Rome que celle-ci consacre pour l'essentiel les conceptions dégagées par la doctrine et la jurisprudence françaises, ainsi étendues à l'ensemble des pays de la Communauté. Mais son empressement n'a pas été également partagé. Sept Etats avaient, en effet, signé la convention de Rome dès 1980 : la Belgique, la République fédérale d'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la France. Le Danemark et le Royaume-Uni devaient ensuite les imiter.

Mais, depuis plus de cinq ans, deux seulement de ces pays de la Communauté ont déposé leurs instruments de ratification : la France, le 10 novembre 1983, après que le Gouvernement y a été autorisé par la loi n° 82-523 du 21 juin 1982, et l'Italie, qui a rejoint le France le 25 juin dernier.

En conséquence, sept ratifications étant requises pour l'entrée en vigueur de la convention du 19 juin 1980, celle-ci n'est toujours pas en application et le processus risque d'être encore assez long.

Sous le bénéfice de ces observations et dans l'espoir que l'exemple montré en la matière par la France sera prochainement imité par l'ensemble de nos partenaires et permettra une mise en œuvre rapide de la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles, votre rapporteur vous propose d'adopter le présent projet de loi autorisant la ratification de l'adhésion de la Grèce à la convention du 19 juin 1980. (*Applaudissements.*)

**M. Christian Nucci, ministre délégué.** Je demande la parole.

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

**M. Christian Nucci, ministre délégué.** Monsieur le rapporteur, je ferai part à M. Roland Dumas et à Mme Catherine Lalumière de vos observations : il nous faut sensibiliser nos partenaires à l'utilité de cette convention. Le souci que vous avez évoqué est légitimement partagé par le Gouvernement.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de l'article unique.

« Article unique. - Est autorisée la ratification de la convention relative à l'adhésion de la République hellénique à la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles ouverte à la signature à Rome le 19 juin 1980, signée à Luxembourg le 10 avril 1984 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

6

## FONDS SPÉCIAL DE GRANDS TRAVAUX

### Adoption 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° 13, 1985-1986), modifiant, à compter du mois de décembre 1986, le taux de la taxe spécifique sur les produits pétroliers instituée par la loi n° 82-669 du 3 août 1982 portant création du fonds spécial de grands travaux. (Rapport n° 46 [1985-1986].)

Dans la discussion générale, la parole est à M. le secrétaire d'Etat.

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat auprès du ministre des relations extérieures.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget, m'a demandé de vous présenter le projet de loi qui permettra le lancement de la cinquième tranche du fonds spécial de grands travaux, dont l'objectif est de poursuivre la réalisation d'équipements durables destinés à améliorer les conditions de la vie quotidienne des Français.

Nul n'ignore l'intérêt que portent les membres de votre Haute Assemblée, qui sont les représentants des collectivités territoriales, aux retombées locales de ce fonds, dont les qualités sont essentiellement la grande sélectivité, la large irrigation géographique et la rapidité d'intervention.

Les travaux d'équipement qu'il finance profitent effectivement aux collectivités locales et garantissent le soutien de nombreuses entreprises, notamment dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. Est-il utile, de cette tribune, d'insister sur l'importance qu'il y a à faire tout ce qui est en notre pouvoir pour soutenir ce secteur ? L'effort particulier consenti en faveur des pôles de conversion assure, en outre, l'indispensable solidarité de la nation envers les départements les plus touchés par la crise.

Les actions du fonds s'inscrivent dans le cadre de la politique économique menée par le Gouvernement. Elles concernent les infrastructures d'équipement et les économies d'énergie.

La mise en place des quatre premières tranches représente 18 milliards de francs de subventions, qui ont engendré environ 50 milliards de francs de travaux. La cinquième tranche se monte à 6 milliards de francs et générera de nombreux travaux. Au total, le fonds spécial de grands travaux aura permis de financer environ 66 milliards de francs de travaux.

C'est donc un puissant facteur de soutien aux activités du B.T.P. et à l'investissement productif et, par conséquent, un moyen d'action en faveur de l'emploi que le Gouvernement privilégie. Les actions engagées pour les économies d'énergie ont contribué, quant à elles, à réduire le déficit de notre balance commerciale et elles ont permis ainsi de soutenir l'activité.

Depuis sa création, le fonds a consacré 6 200 millions de francs à la circulation routière et nombreuses sont les villes et régions qui ont bénéficié d'aménagements de rocades ou d'autoroutes. C'est ainsi que la quatrième tranche a permis la mise en chantier de déviations comme celles de Limoges, d'Argenton-sur-Creuse, de Brive, des autoroutes A 35 de Bartenheim à la frontière suisse, A 86 en Ile-de-France, A 51 de Cadarache à Manosque, de la rocade Est de Toulouse ou encore de la voie rapide Lille-Roubaix-Tourcoing.

Pour les transports publics, l'effort total approche les 3 500 millions de francs et correspond aux travaux des métros de Marseille, de Lille et de Lyon, au lancement des

premiers travaux du T.G.V.-Atlantique, à la poursuite du plan ferroviaire breton et à l'électrification de plusieurs lignes.

Le fonds a consacré plus de 7 900 millions de francs aux investissements de maîtrise de l'énergie. Il a permis, en particulier, le développement des travaux d'isolation thermique dans les logements sociaux et anciens. Il a soutenu l'activité de l'industrie du bâtiment et fait bénéficier les occupants des logements d'économies de charges de chauffage. Il a également généré des investissements d'économie d'énergie dans l'industrie.

Enfin, les troisième et quatrième tranches ont dégagé 1 300 millions de francs en faveur des pôles de conversion.

Grâce à la souplesse de gestion du fonds, les trois premières tranches sont affectées à ce jour en quasi-totalité et la quatrième tranche, lancée au début de cette année, a d'ores et déjà été affectée pour sa majeure partie.

La cinquième tranche qui vous est présentée est de 6 milliards de francs, c'est-à-dire d'un montant égal à la quatrième tranche.

Elle servira à financer, dans le cadre fixé par la loi, des actions spécifiques complétant utilement celles qui sont subventionnées par le budget de l'Etat, en respectant, naturellement, les procédures habituelles en matière d'engagement de travaux.

La répartition des 6 milliards de francs, que votre commission des finances a souhaité connaître, est la suivante : transports publics, 1 050 millions de francs, dont 200 millions de francs pour les ports maritimes ; infrastructures routières, 2 650 millions de francs, dont 200 millions de francs réservés aux pôles de conversion ; maîtrise de l'énergie, 2 300 millions de francs, dont 1 500 millions de francs d'aide aux logements sociaux, 700 millions de francs d'interventions de l'A.F.M.E. - Agence française pour la maîtrise de l'énergie - et 100 millions de francs d'opérations urbaines.

Le financement du fonds est assuré en partie par l'emprunt et en partie par une taxe sur les carburants. Comme précédemment, ce dispositif est efficace et sain sur le plan financier : la taxe spécifique constitue une recette définitive, qui permet au fonds spécial de grands travaux rembourser les subventions qu'il apporte.

Tels sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les quelques propos que je souhaitais vous tenir au nom du Gouvernement et à la place de mon collègue M. Pierre Bérégovoy, qui m'a d'ailleurs chargé de vous transmettre ses excuses de ne pouvoir être présent ici cet après-midi. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

**M. Josy Moinet, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Le projet de loi dont nous sommes saisis et donc vous venez de rappeler les principales dispositions, monsieur le secrétaire d'Etat, a pour objet de majorer une nouvelle fois le tarif de la taxe spécifique sur les carburants instituée au profit du fonds spécial de grands travaux.

Je rappellerai en quelques mots ce qui sont le statut, les ressources et les missions de ce fonds.

Créé par la loi du 3 août 1982, le fonds spécial de grands travaux est un établissement public national à caractère administratif, doté de l'autonomie financière. Il bénéficie, d'une part, de ressources fiscales qui proviennent essentiellement de la taxe dont nous discutons aujourd'hui et, d'autre part, d'emprunts, dont le remboursement est assuré par le produit de ces ressources fiscales.

Le fonds spécial de grands travaux a pour mission de contribuer à financer des travaux d'équipement dans les domaines des transports publics, de la circulation routière et de la maîtrise de l'énergie. Quatre tranches ont été lancées depuis la création du fonds et, aujourd'hui, il nous est proposé d'en lancer une cinquième.

Mon propos s'articulera très brièvement autour de trois thèmes : je rappellerai d'abord quelles sont les ressources du fonds, puis la manière dont elles ont été employées et, enfin, je commenterai la cinquième tranche.

Comme je l'ai rappelé, le fonds spécial de grands travaux dispose de deux ressources, d'ailleurs complémentaires : d'une part, la taxe spécifique sur les produits pétroliers et, d'autre part, des emprunts que le fonds peut contracter dans la limite de ses capacités de remboursement, lesquelles sont liées naturellement, au produit attendu, de la taxe spécifique.

Il nous est proposé aujourd'hui d'augmenter de 2,5 centimes, à compter du mois de décembre 1986, le taux de la taxe spécifique perçue sur les supercarburants, les essences et le gazole, à l'exclusion du fioul domestique.

Comment cette taxe spécifique a-t-elle évolué depuis sa création ? En novembre 1982, elle était de 1,4 centime par litre. Elle est passée, en janvier 1983, à 2,7 centimes, puis à 4,7 centimes en août 1984. Elle atteindra, en juin 1986 - je vous épargne les périodes intermédiaires - 12,2 centimes si le texte en discussion est adopté. Comme vous le voyez, la progression est assez importante, puisque nous sommes passés de 1,4 à 12,2 centimes sur une période de quatre années.

Naturellement, le produit de cette taxe a évolué dans les mêmes proportions. En 1982 - ce n'était pas une année pleine - la taxe a produit 82 millions de francs ; puis, en 1983, elle a atteint 848 millions de francs, pour aboutir, en 1987 - toujours si le texte en discussion est adopté - à 4 636 millions de francs, ce qui constitue une recette non négligeable.

Que tirer de cette évocation rapide de l'évolution de la taxe et de son produit, si ce n'est que les produits pétroliers constituent un gisement fiscal très sollicité, pour ne pas dire privilégié ? Au 1<sup>er</sup> octobre 1985, l'ensemble des prélèvements opérés au titre de la taxe sur les produits pétroliers représente 248 centimes par litre sur le supercarburant, 235 centimes par litre sur l'essence et 121 centimes par litre sur le gazole. Ces chiffres ne sont pas négligeables.

Bien entendu, cette augmentation de la fiscalité pétrolière - mais là n'est point l'objet du débat - ne peut pas ne pas avoir quelques incidences sur l'industrie automobile et sur l'industrie du raffinage, dont nous connaissons tous la situation difficile. A ce propos, vous trouverez d'ailleurs dans mon rapport écrit quelques indications chiffrées.

Les emprunts du F.S.G.T. sont - comme je l'ai déjà dit - remboursés à l'aide de la ressource provenant de la taxe spécifique. Sa majoration qui nous est aujourd'hui proposée - 2,5 centimes - devrait produire une ressource de 9,5 milliards de francs.

S'agissant des emprunts, je formulerai deux remarques, monsieur le secrétaire d'Etat.

La première concerne la capacité d'absorption du marché financier, très sollicité : la question peut se poser de savoir si le fonds spécial de grands travaux aura toujours la possibilité de mobiliser l'épargne nécessaire à son bon fonctionnement.

La deuxième remarque - peut-être pourrez-vous nous éclairer sur ce point, monsieur le secrétaire d'Etat - est relative aux conditions dans lesquelles le fonds spécial de grands travaux émet ses emprunts. En effet, bien que bénéficiant de la garantie d'Etat - le fonds spécial de grands travaux n'est rien d'autre qu'un démembrement de la puissance publique pour des raisons que je rappellerai tout à l'heure - il semble que le fonds spécial de grands travaux emprunte à des taux moins intéressants que d'autres organismes émanant de l'Etat et bénéficiant de sa garantie, tels que la S.N.C.F., la caisse nationale de l'énergie, etc. qui empruntent eux-mêmes à des taux moins intéressants que l'Etat lui-même, bien naturellement.

S'agissant des emplois, la procédure utilisée pour l'affectation des ressources procurées par voie d'emprunts est la suivante : le conseil d'administration du fonds décide de la répartition des moyens entre les trois domaines qui font l'objet des interventions - transports publics, circulation routière, maîtrise de l'énergie - puis un comité de gestion affecte les dotations entre les projets présentés par les différents ministères compétents. Vous trouverez dans mon rapport écrit quelques indications chiffrées de la répartition des quatre premières tranches du fonds - vous les avez vous-même rappelées, monsieur le secrétaire d'Etat - entre les trois secteurs que je viens de citer.

Dans quelles conditions les crédits du fonds sont-ils utilisés ?

Une des raisons qui avaient été avancées à l'appui de la création du fonds spécial de grands travaux tenait à la souplesse et à la facilité qu'il permettrait pour dégager plus rapidement les crédits en faveur des secteurs dont vous avez rappelé qu'ils étaient tous névralgiques.

L'emploi des crédits varie d'un secteur à l'autre. S'il est vrai que la mise en œuvre des quatre premières tranches a été assez rapide s'agissant des dépenses liées à la circulation routière, il semble, en revanche, que pour celles qui sont rela-

tives à la maîtrise et aux économies d'énergie, notamment dans le domaine du logement social, il n'en a pas été de même. Je sais que cela résulte d'une extrême atomisation des demandes.

Vous avez vous-même insisté, monsieur le secrétaire d'Etat, sur le rôle que pouvait jouer le fonds spécial de grands travaux en matière d'économies d'énergie et sur l'incidence indirecte qu'il pouvait entraîner sur notre balance extérieure. Dans ces conditions, il faudrait, me semble-t-il, essayer d'accélérer la mise en œuvre des crédits affectés à ce secteur.

J'en viens maintenant, pour terminer, à la cinquième tranche de travaux. D'un montant de six milliards de francs, sa répartition a été annoncée à l'issue du conseil des ministres du 2 octobre 1985 qui en a décidé le lancement.

Au cours de ses débats sur ce projet de loi, la commission des finances a souhaité que le Gouvernement confirme la répartition entre les différents secteurs touchés par l'intervention du fonds spécial de grands travaux.

J'ai noté, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous venez de répondre à cette demande avant même que je ne la formule à la tribune et que les indications que vous avez données recourent celles que le conseil des ministres avait arrêtées.

J'ai noté également que, s'agissant des infrastructures de transport public, ce qui n'était au départ qu'une éventualité devient, me semble-t-il, un engagement. Je veux parler des 200 millions de francs qui sont désormais consacrés aux investissements portuaires.

Je vous demanderai donc, monsieur le secrétaire d'Etat, de bien vouloir confirmer ce que je crois avoir compris - mais les choses dites deux fois plaisent et parfois peuvent être nécessaires - que la répartition dont vous venez de faire état constitue bien un engagement du Gouvernement.

Mon rapport écrit retrace l'évolution des affectations entre les différents secteurs. Il ne semble pas qu'une modification substantielle soit intervenue d'une tranche à l'autre. Nous notons seulement quelques glissements : par exemple, les crédits consacrés aux économies d'énergie sont passés de 38 p. 100 dans la quatrième tranche à 32 p. 100 seulement dans la cinquième tranche ; les crédits consacrés au logement glissent de 25 p. 100 à 20 p. 100 ; en revanche, les crédits concernant la circulation routière et le logement restent pratiquement stables.

Ma dernière observation portera sur le procédé retenu, lequel est lié à l'existence même du fonds spécial de grands travaux.

Le fonds spécial de grands travaux n'est naturellement qu'une méthode comme une autre de débudgétisation d'un certain nombre de dépenses. On aurait pu penser que les ressources apportées par le fonds spécial de grands travaux viendraient s'ajouter aux crédits débudgétaires et que, de la sorte, les trois secteurs touchés par l'intervention du fonds spécial de grands travaux disposeraient de plus de moyens, grâce précisément à l'existence de ce fonds spécial.

Je vous ferai grâce, mes chers collègues, de l'ensemble des chiffres qui figurent dans mon rapport écrit, mais il semble malheureusement, qu'en ce qui concerne aussi bien les transports publics, la circulation routière que les économies d'énergie et l'amélioration des logements sociaux et locatifs, lorsque l'on fait le total des dotations budgétaires et des crédits débloqués par le fonds spécial de grands travaux, on constate que ces crédits sont globalement en régression d'une année sur l'autre.

Tout cela, naturellement, pourrait nous conduire à avoir une approche négative du projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis. Nous avons tous présente à l'esprit - vous y avez fait vous-même allusion, monsieur le secrétaire d'Etat - la situation extrêmement difficile des entreprises des travaux publics et du bâtiment. Dans mon rapport écrit figurent quelques indications chiffrées. Nous sommes tous, les uns et les autres, tant à l'échelon national qu'à l'échelon local, trop assaillis par les demandes des différentes fédérations représentant des organisations du bâtiment et des travaux publics pour qu'il soit utile d'insister très longuement sur ce point.

Il est tout à fait certain que les crédits mis en œuvre par l'intermédiaire du fonds spécial de grands travaux permettent de soutenir, dans l'ensemble de nos départements, l'activité de ce secteur qui connaît de grandes difficultés.

Monsieur le secrétaire d'Etat, sous réserve que vous nous confirmiez que la répartition des crédits mis à la disposition du fonds spécial de grands travaux, grâce à l'augmentation

de la taxe spécifique sur les produits pétroliers, vaut engagement du Gouvernement, notamment pour ce qui concerne les installations portuaires - il y avait là, je le répète, une possibilité mais non une certitude - compte tenu de la situation difficile dans laquelle se trouve l'industrie du bâtiment et des travaux publics, la commission des finances propose au Sénat d'adopter ce projet de loi. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** La parole est à M. Gamboa.

**M. Pierre Gamboa.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la loi du 3 août 1982 définit trois domaines d'intervention : la maîtrise de l'énergie, les transports publics et la circulation routière. Il est vrai que ces trois secteurs, comme celui du bâtiment et des travaux publics, ont bien besoin de crédits supplémentaires !

En 1982, alors qu'il était ministre de l'économie et des finances, M. Delors avait expliqué devant le Parlement que ce fonds spécial devait devenir un instrument destiné à apporter un supplément d'activités au bâtiment et aux travaux publics. Hélas ! comme vient de le souligner à juste titre notre rapporteur, trois ans plus tard nous sommes dans l'obligation de constater non seulement que cet objectif n'a pas été atteint mais, de plus, que les crédits n'ont pas été consommés. Par exemple, pour la quatrième tranche, on peut observer que l'augmentation de 6 milliards de francs sur la ligne budgétaire n'est consommée qu'à hauteur de 4,5 milliards de francs.

**M. Guy de La Verpillière.** Monsieur Gamboa, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Pierre Gamboa.** Je vous en prie.

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

**M. Guy de La Verpillière.** Je vous remercie, mon cher collègue, de me permettre de vous interrompre. Vous venez de dire que la taxe spéciale sur les produits pétroliers permet aux entreprises de travaux publics de lancer de grands travaux. Or, je signalerai à l'attention de M. le secrétaire d'Etat que si cela permet effectivement de telles actions, en revanche, cela risque aussi de compromettre la vie d'autres entreprises industrielles grosses consommatrices de produits pétroliers. C'est notamment le cas du secteur de la verrerie dont les marges bénéficiaires sont très faibles. Faire supporter aux entreprises de ce secteur cette surtaxe sur les produits pétroliers risque de compromettre toute l'activité de la verrerie française.

Monsieur le secrétaire d'Etat, ne soyez donc pas trop optimiste s'agissant des grands travaux que vous apporterez aux entreprises de travaux publics et songez à celles que vous allez tuer par cette mesure !

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Gamboa.

**M. Pierre Gamboa.** Je constate que la remarque de notre collègue s'adresse non pas à moi mais à M. le secrétaire d'Etat.

Je reprends mon propos. On assiste à une accélération de la débudgétisation de ces secteurs d'activité, ce qui paraît ne pas correspondre aux objectifs initiaux qu'avait définis M. Delors devant le Parlement en 1982. C'est déjà un premier faisceau de critiques.

De surcroît, le secteur du bâtiment et des travaux publics constitue un débouché important pour de nombreuses autres branches - on vient d'évoquer à l'instant la verrerie - notamment pour le secteur des matériaux de construction, des produits métallurgiques et du bois qui a perdu plus de 400 000 emplois en dix ans.

Les petites et moyennes entreprises, ainsi que les entreprises artisanales éprouvent toujours de graves difficultés pour survivre. De plus, nous sommes obligés de déplorer le mauvais état de l'appareil productif français qui ne permet pas à nos entreprises de prendre pied sur les marchés en rapide développement et de résister à la pénétration du marché français par les concurrents étrangers.

Quelles en sont les conséquences directes ?

Faute d'une rénovation suffisante de notre appareil productif, le taux de pénétration des produits étrangers n'a pas diminué, bien au contraire. J'y ajouterai le bas niveau des salaires qui sont très inférieurs à ceux des autres industries, les conditions de travail dangereuses qui sont à l'origine de nombreux accidents, les droits syndicaux violés et la précarité de l'emploi qui se généralise.

Une telle situation sociale bloque les efforts pourtant nécessaires pour développer la formation et élever le niveau de qualification des salariés de ce secteur industriel.

Si nous avons approuvé la mise en œuvre du fonds spécial de grands travaux, c'est bien parce que nous comptons sur un effet de relance, particulièrement dans les travaux publics. Or, force est de constater que cette relance se fait attendre. Par ailleurs, il aurait été souhaitable de s'engager dans un processus de budgétisation en vue de ne pas pénaliser les automobilistes en augmentant les taxes sur les carburants.

Déjà le 15 mai 1964, à cette même tribune, lors de l'examen du texte modifiant le taux de la taxe spécifique sur les produits pétroliers pour 1985, mon collègue M. Camille Vallin, au nom de notre groupe, déclarait : « Nous souhaitons vivement que les moyens supplémentaires affectés au fonds spécial de grands travaux ne se traduisent pas par un relâchement de l'effort budgétaire de l'Etat et qu'ils n'interviennent pas dans la fixation du montant et des affectations des crédits à prévoir pour le budget de 1985. »

Il poursuivait : « Au-delà de la mise en place du fonds spécial de grands travaux, il reste à prendre un certain nombre de dispositions pour mettre en œuvre une autre politique fondée sur la satisfaction des besoins et une plus grande efficacité des aides publiques. »

Que constatons-nous aujourd'hui ? Sans anticiper sur la discussion budgétaire qui aura lieu prochainement ici, il me faut dire quelques mots sur l'effort budgétaire de l'Etat en matière de logement pour 1986. On verra alors que les craintes émises par notre groupe, par mon ami M. Vallin notamment, étaient parfaitement fondées.

En effet, alors que les besoins en logements, notamment en logements sociaux, sont très importants, l'Etat se désengage de plus en plus. Nous relevons l'insuffisance chronique des prêts locatifs aidés, l'abandon des prêts aidés à l'accession à la propriété au profit des prêts conventionnés, enfin le fait que le 1 p. 100 « logement », ramené à 0,77 p. 100, devrait connaître, en 1986, une diminution de dotation de 3 milliards de francs par rapport à 1985.

A plusieurs reprises, les gouvernements de droite se sont attaqués à cette institution originale qui, malgré de nombreuses lacunes, constitue un acquis social des travailleurs et des couches populaires de ce pays. Ils ont amputé le 1 p. 100, le ramenant à 0,9 p. 100. Or, au budget de 1986, c'est votre Gouvernement, monsieur le secrétaire d'Etat, qui va lui porter un nouveau coup très grave en abaissant cette contribution de 0,9 p. 100 à 0,77 p. 100.

Vous nous direz probablement qu'il s'agit de compenser ainsi le relèvement de 0,1 p. 100 à 0,2 p. 100 de la cotisation des employeurs au fonds national d'aide au logement, mais nous considérons - nous ne sommes pas les seuls - que le 1 p. 100 peut être assimilé à l'aide à la pierre puisqu'il sert à financer la construction, la réhabilitation ou l'entretien des logements. L'allocation de logement, au contraire, constitue une aide à la personne, une aide sociale aux familles.

On enregistre donc un transfert de l'aide à la pierre sur l'aide à la personne qui s'inscrit dans la stricte continuité des objectifs de la loi de 1977 sur le financement du logement, mise en place sous le septennat de M. Valéry Giscard d'Estaing, loi que vous condamniez à l'époque, monsieur le secrétaire d'Etat, mais qui n'a pas été remise en cause par votre Gouvernement.

Nous estimons que la disposition que vous proposez est particulièrement négative. C'est une mesure d'injustice sociale que nous récusons ; nous y reviendrons au moment de l'examen des crédits du budget du logement pour 1986.

Le 0,9 p. 100 joue un rôle important pour le logement des salariés. Alors que la crise du logement s'aggrave, ils éprouveront plus de difficultés à se loger, ce qui n'est pas acceptable. L'effet de levier du 0,9 p. 100 est bien connu ; l'amputer de plus de 1 p. 100, c'est encore compromettre la réalisation de plusieurs milliers de logements et aggraver l'hémorragie d'emplois dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Nous constatons donc que les moyens supplémentaires accordés au fonds spécial de grands travaux se traduisent, comme nous le craignons, par un relâchement de l'effort budgétaire de l'Etat. Les affectations de crédits pour le budget du logement de 1985-1986 en fournissent deux exemples particulièrement probants. D'ailleurs, M. le rapporteur lui-même évoque cette question, à la page 11 de son

rapport : « Le fonds spécial de grands travaux s'avère de plus en plus - et cette année d'une manière très nette - un relais de dotations budgétaires en forte régression... Le lancement d'une nouvelle tranche peut ainsi s'analyser comme une opération de débudgétisation de dépenses qui devraient être inscrites au budget général ».

Encore convient-il d'examiner l'affectation des crédits du fonds. Dans le secteur des travaux publics, les subventions d'investissement aux transports terrestres subissent une contraction de 24,3 p. 100 par rapport à 1985.

Les crédits du fonds consacrés à la circulation routière passent de 45,5 p. 100 à 44,16 p. 100 alors que les moyens d'engagement consacrés à ce secteur diminuent de 2 p. 100 de 1985 à 1986.

Les moyens de financement des investissements portuaires diminuent, eux, de près de 19 p. 100 tandis que les autorisations de programme enregistrent une baisse de 28,6 p. 100.

Enfin, le secteur du logement voit sa quote-part diminuer de 25 p. 100 à 20,8 p. 100. Les crédits consacrés à l'amélioration des logements, dont le logement locatif social, sont en forte baisse par rapport à 1985.

Au total donc, non seulement une débudgétisation et un désengagement de l'Etat sont à constater mais, de surcroît, l'affectation des crédits du fonds spécial de grands travaux ne va pas sans poser des problèmes, comme je viens de le démontrer.

Ainsi, monsieur le secrétaire d'Etat, émettons-nous de très sérieuses réserves sur ce projet de loi, notamment sur les effets que l'on peut en attendre compte tenu de la période d'austérité dans laquelle il s'inscrit.

Telles sont les raisons pour lesquelles le groupe communiste ne peut que s'abstenir sur un texte qui n'apporte pas de réponses réelles à la relance de l'activité des branches industrielles concernées face à la grave situation qu'elles connaissent aujourd'hui.

**M. le président.** La parole est à M. Laucournet.

**M. Robert Laucournet.** Monsieur le secrétaire d'Etat, le rapport de la commission des finances conclut à l'adoption du projet de loi que vous nous présentez aujourd'hui ; M. Moinet vient d'ailleurs de le confirmer.

Nous aurions pu nous contenter de vous apporter tout à l'heure notre soutien par notre vote si, à l'examen nous n'avions pas trouvé dans le rapport de M. Moinet des critiques bien sévères que je ne peux pas laisser sans réponse.

La critique portant sur la débudgétisation - M. le rapporteur a même parlé de « démembrement de la puissance publique » - a été soulevée lors du débat qui s'est instauré au sein de la commission des finances. Je répondrai que le fonds spécial de grands travaux nous a tout de même apporté la souplesse d'intervention d'un établissement public, industriel et commercial, une efficacité nouvelle que nous ne connaissions pas précédemment. Est-il certain qu'avec 18 milliards de francs, montant des quatre premières tranches du fonds spécial de grands travaux, on aurait généré 50 milliards de francs de travaux avec la rapidité que vous avez bien voulu signaler puisque, en novembre 1985, nous nous apercevons que la totalité de la quatrième tranche est engagée et que les travaux sont en cours d'exécution ?

Par ailleurs, il a été dit qu'il s'agirait d'un fonds à part, géré d'une certaine manière. Je rappelle au Sénat que le fonds spécial de grands travaux est soumis au contrôle financier de l'Etat et que ses disponibilités sont strictement contrôlées par le Trésor. Voilà une première réponse à la critique de débudgétisation qui nous est opposée.

Ont été encore évoquées la superfiscalisation pétrolière et sont incidence sur l'industrie automobile. A cet égard, il convient de signaler que la politique de libération des prix de l'essence à la pompe a tout de même permis aux consommateurs français de gagner 700 milliards de francs ; que le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, qui s'élève en 1985 à 83,6 milliards de francs et qui atteindra, en 1986, 90,9 milliards de francs, représente une augmentation de 8,75 p. 100 qui est supérieure, bien sûr, à l'inflation, mais qui, toutefois, est assez modérée.

Le rapport de la commission des finances examine aussi les incidences de la fiscalité pétrolière sur l'industrie de l'automobile ; des taxes pétrolières trop importantes pénaliseraient, selon elle, l'industrie française. C'est un large débat. A mon sens, on ne peut résoudre la question, comme l'ont fait

certaines à l'Assemblée nationale lors de la discussion budgétaire, en déposant des amendements visant à diminuer la part des taxes dans la taxe spéciale sur les produits pétroliers.

En vérité, ce débat pose d'autres questions concernant la politique française de l'automobile. La crise de l'industrie automobile française est due, non pas seulement au prix de l'essence, mais à la concurrence étrangère - surtout japonaise - aux restructurations de l'industrie actuellement en cours, aux retards parfois pris dans la conception de nouveaux modèles ; voyez les problèmes chez Peugeot-Talbot et chez Renault. De plus, l'industrie automobile française est touchée de manière inégale. C'est un problème qui, d'ailleurs, n'est pas seulement français.

Je me refuse donc à traiter de la crise de l'automobile seulement à travers la T.I.P.P. - taxe intérieure sur les produits pétroliers. Par ailleurs, rien ne dit, mes chers collègues, qu'une diminution de cette taxe relancerait le secteur de l'automobile. Le comportement des Français par rapport à ce moyen de locomotion, donc par rapport à la circulation et aux voyages, est plus subtil. Souvenez-vous que la crise pétrolière, l'augmentation du prix du pétrole, le dollar à plus de dix francs - aujourd'hui, il est coté 7,90 ou 7,95 francs - n'ont pas empêché les Français de circuler.

Enfin, on oublie quand même de rappeler certains faits positifs. En 1984, le fonds spécial de grands travaux a permis d'enregistrer pour le réseau routier 11,6 milliards de francs. La taxe intérieure sur les produits pétroliers a donc bien rapporté quelque chose !

Si j'en reviens à l'automobile, le solde du commerce extérieur en ce qui concerne cette industrie s'est inscrit à 30,9 milliards de francs, en progression de 36,4 p. 100 par rapport à 1983.

S'agissant de l'aide apportée par le fonds à l'équipement régional, vous avez cité, monsieur le secrétaire d'Etat, un certain nombre d'opérations dont l'une concerne ma région ; il s'agit de la déviation est de Limoges. Il ne faut pas que cet effort cesse. En effet, un rapport récent, qui fait suite à un sondage commandé par l'Institut français de la route et publié dans *Le Moniteur* du 12 juillet, indique que, dans ce Limousin dont je suis l'élu, la seule région de France qui ne soit pas traversée par une autoroute expresse à deux voies...

**M. Michel Moreigne.** Très bien !

**M. Robert Laucournet.** ... les plus optimistes des usagers ne voient pas cette lacune comblée avant des décennies.

Il est souhaitable que le fonds spécial de grands travaux vienne en aide à ces régions qui ont été défavorisées en matière d'équipements. Il y a tant d'efforts à réaliser que tous les financements, le fonds spécial de grands travaux en particulier, se révèlent hautement nécessaires.

C'est la raison pour laquelle certaines régions comme la mienne se trouvent particulièrement intéressées par cet oxygène que peut apporter un financement spécifique.

En ce qui concerne le logement, depuis quinze ans, je suis rapporteur de ce budget devant le Sénat. Il ne faut pas, me semble-t-il, tout mélanger. Le fonds spécial de grands travaux constitue un financement parmi d'autres de la politique du logement. Il faut avoir une vue globale des choses ; sinon, le débat est faussé.

Par la réforme des aides au logement, le Gouvernement a consenti un effort important, dont le coût est allé croissant ces dernières années ; les bonifications de prêts en constituent les principales modalités. Il lui est apparu souhaitable de clarifier les procédures afin de concentrer l'aide de l'Etat sur les catégories les plus défavorisées et d'assurer au logement social un financement souple, stable, à coût favorable.

Le coût budgétaire de ces bonifications a connu au cours des dernières années une véritable explosion. Le volume global des bonifications a été multiplié par 2,5 depuis 1979, par plus de 2 depuis 1981. Pour les seuls P.A.P. et P.L.A., ce volume a été multiplié par dix depuis 1979. En 1984, 1985 et 1986, son taux de croissance annuel aura été d'environ 20 p. 100.

C'est dire que, sous la forme du budget ordinaire et sous la forme du fonds spécial en ce qui concerne les économies d'énergie, ces différentes sources de recettes sont nécessaires. C'est, dans l'ensemble, dans leur globalité qu'il faut considérer l'aide que vous nous apportez par ces différents moyens financiers.

A la question que vous avait posée la commission des finances au sujet de votre engagement sur la répartition de cette cinquième tranche, vous avez répondu dans votre propos initial. Sur ces 6 milliards de francs, 2 500 millions de francs seront consacrés à des infrastructures routières ; environ 1 milliard de francs seront consacrés aux travaux publics - T.G.V. Atlantique, métros urbains, installations portuaires - et 2,3 milliards de francs aux économies d'énergie dans le logement social.

Le groupe socialiste approuve ces orientations ; il reconnaît que l'engagement que vous venez de prendre nous permet de compter, en 1986, sur un appui complémentaire de l'ordre de 6 milliards de francs, qui favorisera - certains orateurs l'ont rappelé - l'aide au bâtiment et aux travaux publics.

Sur les explications que vous venez de donner, monsieur le secrétaire d'Etat, je puis vous apporter l'accord complet du groupe socialiste. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Mossion.

**M. Jacques Mossion.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le fonds spécial de grands travaux, créé par la loi du 3 août 1982, est un établissement public à caractère administratif doté de l'autonomie financière et bénéficiant de ressources propres.

C'est l'augmentation de l'une de ces ressources - la taxe spécifique sur les produits pétroliers - qui entraîne le Parlement à se prononcer une nouvelle fois, à l'occasion de la création de la cinquième tranche de ce fonds spécial de grands travaux.

Précisons que cette augmentation de 2,5 centimes sur les produits pétroliers aura pour effet de porter le taux de cette taxe à 12,2 centimes par litre.

Les remarques que nous nous proposons de faire à l'occasion de ce projet portent à la fois sur les ressources et sur l'emploi des fonds recueillis.

S'agissant des ressources, on ne peut dissimuler les incidences de la progression de la taxe relative aux produits pétroliers sur le budget des automobilistes, et ceci est à rapprocher du ralentissement de l'accroissement du parc des véhicules routiers Diesel et de la crise grave que traverse actuellement l'industrie du raffinage, sans négliger les problèmes des industries grosses consommatrices de produits pétroliers.

En ce qui concerne l'affectation des fonds, elle fait l'objet d'une demande précise de la part du Parlement et le Sénat estime essentiel, en effet, de recevoir une information complète avant toute majoration sur l'affectation et l'emploi des fonds qui seront ensuite répartis sur décision d'un comité de gestion au ministère concerné.

Il ne s'agit pas ici de nier l'intérêt que représente le fonds spécial de grands travaux pour les secteurs d'activité en situation difficile, notamment ceux du bâtiment et des travaux publics.

A cet égard, en ce qui concerne les travaux publics, si l'année 1986 semble donner quelques espoirs pour ce secteur, il doit être souligné que l'augmentation des travaux publics depuis le second semestre de l'année 1985 correspond en fait à un rattrapage dû aux intempéries de cet hiver et nullement à une reprise.

Cette tendance nouvelle succédant à trois années où la chute d'activité dans le secteur des travaux publics - 25 p. 100 - a causé des dommages irréparables a été à l'origine de nombreuses disparitions d'entreprises, notamment dans l'industrie routière.

Quelle que soit l'efficacité du fonds spécial de grands travaux en tant qu'instrument d'investissements à caractère conjoncturel, ce fonds n'encourt pas moins la critique en tant qu'il constitue un instrument de budgétisation des dépenses qui devaient être inscrites au budget général, et permettant en cela d'accroître l'endettement public sans aggraver en apparence le déficit budgétaire, tandis que parallèlement diminuent en 1986 les crédits de chaque secteur concerné par rapport à l'année 1985, qu'il s'agisse des transports publics, moins 24,3 p. 100, de la circulation routière, moins 2 p. 100, des investissements portuaires, moins 18,9 p. 100, de l'amélioration des logements locatifs, moins 36,3 p. 100.

En conclusion, je souhaiterais, au nom du groupe de l'union centriste, affirmer notre intention de voter ce texte en formant le vœu que cette nouvelle tranche de 6 milliards de

francs permette d'accorder un large soutien aux secteurs d'activité concernés, dont l'importance n'est plus à démontrer pour l'économie nationale, mais également en faisant nôtre la conclusion du rapporteur de la commission des finances, notre excellent collègue Josy Moinet. Toutefois, nous associons cet accord de principe à la condition expresse que le Gouvernement s'engage sans ambiguïté sur une répartition précise des fonds prévus au titre de la cinquième tranche du fonds spécial de grands travaux. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. le président.** La parole est à M. Darras.

**M. Michel Darras.** Monsieur le président, je vous remercie de me donner la parole. J'avais demandé à interrompre M. Mossion...

**M. le président.** Il avait presque terminé !

**M. Michel Darras.** C'est exact, mais vous comprendrez que, sans me livrer à une interpellation de collègue à collègue, je me tourne quelques instants vers M. Mossion pour lui rappeler un vieux souvenir. J'aurais été d'autant plus heureux d'être autorisé par vous à vous interrompre, monsieur Mossion, que notre premier échange verbal, voilà un certain nombre d'années, a porté sur l'automobile, alors que j'étais allé apporter mon soutien à un candidat socialiste à l'occasion d'une élection partielle cantonale dans votre département. Vous aviez, venant m'apporter la contradiction... (*Mouvements divers.*) Rassurez-vous, cela va être très aimable, et je ne pense pas que vous soyez amené à en faire un fait personnel, mais je voulais tout de même le rappeler, car je l'ai sur l'estomac depuis pas mal d'années. (*Sourires.*)

Vous étiez donc venu m'apporter la contradiction, ce qui était votre droit le plus strict, et vous avez tourné autour de ma voiture avant d'entrer pour m'accuser ensuite d'être venu dans une voiture de l'administration et avec un chauffeur de l'administration. Il m'a fallu vous montrer ma carte grise personnelle, vous montrer la carte du parti socialiste du camarade qui m'avait conduit et vous faire ressortir pour vous faire constater un écorniflage à une aile de ma voiture, ce qui n'est généralement pas le cas des voitures fournies par la préfecture, pour que vous constatiez que je n'avais commis ni abus ni détournement de biens publics. Vous aviez bien voulu en convenir à l'époque.

Toutefois, si j'ai voulu vous interrompre, c'était sur le fond de l'affaire d'aujourd'hui et sur le vif du sujet.

**M. Auguste Chupin.** Espérons !

**M. Michel Darras.** Ce sera très bref. Mon ami M. Laucournet l'avait déjà dit dans son intervention, mais je veux y revenir car j'avais été moi aussi heurté par ce que j'avais lu à la page 11 du rapport de la commission des finances, que vous avez repris dans votre intervention et que je cite : « Le lancement d'une nouvelle tranche peut ainsi s'analyser comme une opération de débudgétisation de dépenses qui devraient être inscrites au budget général... » - voici les mots importants - « ...permettant d'accroître l'endettement public sans aggraver en apparence le déficit budgétaire. »

Voilà ce qu'on lit dans le rapport de la commission des finances ; voilà ce que vous avez repris, monsieur Mossion.

Voyons ! Lorsque l'on augmente la taxe spécifique sur les produits pétroliers, on augmente une ressource qui est bel et bien budgétaire, même si elle ne va pas dans le budget ordinaire. Ce n'est pas une apparence : un budget particulier reçoit bien une ressource supplémentaire grâce à laquelle les dépenses de ce budget sont augmentées sans que le déficit soit aggravé.

Tel est le fait important - excusez-moi d'avoir évoqué au début de mon intervention une petite affaire personnelle - sur lequel, après mon ami M. Laucournet, je voulais insister. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. Josy Moinet, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. Josy Moinet, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, deux de mes excellents collègues ont relevé un passage du rapport de la commission des finances concernant la débudgétisation. Soyons clairs sur ce sujet. Je crois qu'il n'y a pas là matière à polémique.

Une dépense est inscrite dans le budget ou elle ne l'est pas ; on choisit de faire payer soit le contribuable, soit l'usager. C'est émettre une évidence que de rappeler que le fonds spécial de grands travaux dispose de l'autonomie financière et administrative et que, par conséquent, les ressources et les emplois qui transitent par ce fonds ne sont pas inscrits au budget de l'Etat.

Par conséquent, nous sommes bien en présence, au sens littéral du terme, d'une débudgétisation, qui aboutit à faire supporter par cette catégorie d'usagers des dépenses dont on peut penser qu'elles étaient, avant l'institution du fonds, supportées par les contribuables. On peut, bien sûr, discuter sur le point de savoir s'il vaut mieux que ce soit les contribuables ou les usagers qui supportent cette charge, mais je m'en tiens simplement, au nom de la commission des finances, à rappeler des faits.

S'agissant de l'intervention de mon collègue M. Darras, je dirai, en vous priant de m'excuser là aussi de rappeler des évidences, que les moyens mis en œuvre par le fonds spécial de grands travaux auraient pu l'être par la voie budgétaire, ce qui aurait supposé l'inscription des crédits au budget de l'Etat, lequel est d'ores et déjà - nous le savons - en situation de déséquilibre ; l'inscription de nouvelles dépenses sans ressources adjacentes ne pouvait avoir naturellement pour effet que d'accroître ce déséquilibre. Il s'agit là également, selon moi, d'un truisme que je regrette d'avoir à rappeler.

En ce qui concerne l'endettement, mon cher collègue, nous votons une nouvelle ressource, mais M. le secrétaire d'Etat ainsi que d'autres orateurs ont rappelé que cette ressource avait un effet multiplicateur puisque c'est avec cette ressource que l'on peut faire des emprunts et que l'on peut, par conséquent, réaliser l'ensemble des travaux.

Force est donc d'observer que, par l'intermédiaire du fonds spécial de grands travaux, dont les emprunts, bien qu'il soit doté de l'autonomie administrative et d'une personnalité financière transparente - vous me l'accorderez - sont garantis par l'Etat, l'endettement public est accru. C'est une évidence et je suis un peu confus d'avoir à le rappeler.

Certes, on peut avoir un débat sur ce sujet. La débudgétisation n'est pas limitée à cet aspect des choses ; il est bien d'autres secteurs qui justifieraient un débat sur ce thème.

Je voudrais au moins, pour la qualité du dialogue et du débat que nous entretenons dans cette assemblée, que nous ne niions pas les faits.

Pour ce qui est de l'industrie automobile, votre rapporteur et, naturellement, la commission des finances dans son ensemble n'ont ni la naïveté ni l'outrecuidance de penser que c'est en discutant de cette majoration de la taxe spécifique de 2,5 centimes que l'on va traiter du problème de l'industrie automobile en France.

J'ai dit simplement qu'au fil des ans la fiscalité pétrolière a été accrue et, tout naturellement, ce sont les usagers de la route, donc les automobilistes, qui ont payé le plus. Mais je n'ai pas nié pour autant, dans le rapport de la commission des finances, les difficultés que peut rencontrer l'industrie automobile avec l'accroissement de cette taxe spécifique de 2,5 centimes.

Mes chers collègues, ces explications qui ne sont que le rappel d'évidences devraient nous permettre de poursuivre le débat sur ce sujet. Je me suis contenté de rappeler les faits dans leur simplicité et dans leur vérité. (*Applaudissements.*)

**M. Michel Darras.** Je demande la parole.

**M. le président.** Monsieur Darras, vous avez déjà eu la parole dans la discussion générale. Néanmoins, je vous la donne à nouveau.

**M. Michel Darras.** Monsieur le président, je vous suivrai toujours quand vous ferez état du règlement au nom de la présidence, mais un précédent de l'an dernier me donne à penser que, tant que la discussion générale n'est pas close, comme celle-ci n'est pas organisée, chacun peut demander la parole.

**M. le président.** Je pourrais vous la donner sur l'article unique. Mais enfin, prenez-la tout de suite ! (*Sourires.*)

**M. Michel Darras.** Je serai d'ailleurs très bref car je n'ai pas l'intention de polémiquer avec M. le rapporteur qui vient de me répondre sur un ton très aimable.

Cela dit, je ne suis toujours pas convaincu par son argumentation car ni la distinction entre contribuables et usagers, ni l'effet multiplicateur apporté par les emprunts ne justifient le jugement péjoratif formulé à la page 11 du rapport de la commission des finances.

Le mot « débudgétisation » me conviendrait s'il devait s'interpréter simplement comme la différence entre le budget général et ce que je me permettrai d'appeler un budget « particulier », même s'il y aurait intérêt sans doute à choisir un autre terme.

Mais, monsieur le rapporteur, vous ne m'avez pas convaincu, je le répète, car dans le budget général nombre de recettes sont apportées par les usagers et non par les contribuables.

Quelle différence faites-vous, au stade de la perception de la plus importante ressource du budget général de l'Etat, à savoir la T.V.A., si je ne me trompe pas, entre le contribuable et l'usager ou le consommateur ?

Les conclusions que vous avez tirées de cette utilisation du fonds spécial de grands travaux, je vous le dis à nouveau aimablement et gentiment, n'ont pas l'accord du groupe socialiste.

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** Après avoir remercié M. le rapporteur pour la qualité de son rapport et de ses propos, je lui répondrai sur un certain nombre de points.

Monsieur le rapporteur, vous m'avez interrogé sur le retard d'affectation des crédits pour la maîtrise de l'énergie.

Ce retard est dû à un phénomène très simple et aisément compréhensible, à savoir l'atomisation des projets. En effet, ceux-ci sont très divers. Plus de mille ont été retenus pour la seule troisième tranche dans le secteur de l'industrie, ce qui soulève des difficultés que vous comprenez aisément. Mais je partage votre souci d'accélérer la mise en œuvre des crédits. Cela me paraît effectivement nécessaire mais difficile à réaliser pour les raisons que je viens d'évoquer.

A propos des conditions de placement de l'emprunt, monsieur le rapporteur, la trésorerie du fonds spécial de grands travaux nous conduit très normalement à émettre des emprunts à taux fixe et à annuités constantes, ce qui ne correspond pas toujours, même si nous pouvons le regretter, à la demande du marché.

Les intervenants sur le marché financier manifestent, en effet, leur préférence pour telle ou telle émission à taux fixe ou à taux variable en fonction de la tendance de ce marché et de l'évolution de ces taux, ce qui est tantôt favorable et tantôt défavorable aux emprunts de type fonds spécial de grands travaux.

En tout état de cause, le volume des emprunts du fonds spécial de grands travaux correspond à la capacité d'absorption du marché financier, soit 2 milliards de francs en 1982, 1 800 millions de francs en 1984, 3 800 millions de francs en 1985.

Monsieur le rapporteur, à la question fondamentale qui conditionne, vous l'avez clairement dit devant la Haute Assemblée, l'avis favorable de votre commission, je vous réponds de manière positive : la répartition des crédits telle que je viens de la présenter est bien un engagement du Gouvernement.

Monsieur Gamboa, je n'entrerai pas dans le détail de votre intervention, tellement celle-ci était complète, ce qui nous amenait parfois loin de l'objet de notre débat d'aujourd'hui. J'ai pris acte de vos réserves ; je regrette cependant votre décision d'abstention, d'autant plus que la création de ce fonds est la conséquence d'une demande de M. Fiterman lui-même.

Monsieur Laucourmet, je vous remercie d'avoir apporté votre soutien au projet gouvernemental et d'avoir rappelé les initiatives nouvelles prises dans le cadre de ce fonds, et souligné son efficacité.

Après vous avoir confirmé que l'effort entrepris en Limousin ne cessera pas, comme vous le souhaitez, et pour bien prouver l'efficacité de ce fonds, je prendrai quelques exemples précis.

En effet, remplaçant au pied levé, dirai-je, M. le ministre de l'économie, des finances et du budget et éprouvant quelque crainte à l'idée de venir devant votre Haute Assemblée, dont nous connaissons la compétence, défendre le projet du Gouvernement sur un sujet qui n'est pas de ma spécialité, j'ai demandé aux services de M. Bérégovoy de me préparer quelques exemples précis qui illustrent l'efficacité de ce fonds spécial de grands travaux.

Je vais donc vous présenter les réalisations entreprises dans une région qui m'est chère, celle de Midi-Pyrénées.

En ce qui concerne les transports publics, les première et deuxième tranches du fonds spécial de grands travaux ont subventionné le schéma régional des transports collectifs, dont le conseil régional de Midi-Pyrénées est le maître d'ouvrage, à hauteur d'un tiers du coût des travaux environ : 20,5 millions de francs de la part du F.S.G.T. 1 et 28 millions de francs de la part du F.S.G.T. 2.

Sur la troisième tranche, 3,5 millions de francs ont été affectés au désenclavement ferroviaire d'Albi-Carmaux. Cela fera plaisir à M. Jacques Durand ici présent, et ce d'autant plus que le conseil général dont il est le président est le maître d'ouvrage.

En ce qui concerne la circulation routière, le F.S.G.T. 1 subventionne la déviation et la rocade de Rodez sur la R.N. n° 88, la traverse de Decazeville sur la R. N. n° 140, les rocades sud et ouest de Toulouse, ce qui est très important pour cette grande agglomération, la déviation de Cahors sur la R. N. n° 20, la rocade d'Albi sur la R. N. n° 88, la rocade sud de Montauban sur la R. N. n° 20.

En ce qui concerne le fonds spécial de grands travaux n° 2, sont financées la traverse de Decazeville sur la R.N. n° 140, section est, la rocade sud de Toulouse, la route express Tarbes-Lanespède.

Pour le fonds spécial de grands travaux n° 3, il s'agit de la déviation de Rodez sur la R. N. n° 88, la traverse de Decazeville sur la R. N. n° 140, la rocade sud de Toulouse, créneau à trois voies sur la R. N. n° 21 à Miramont-d'Astarac, la déviation de Cahors, la déviation de Quillan sur la R. N. n° 21, la route express Tarbes-Lanespède pour 66 millions de francs, la voie nouvelle Albi-Toulouse sur la R. N. n° 88, le renforcement coordonné entre Mazamet et Albi.

Quant au fonds spécial de grands travaux n° 4, je citerai simplement des réalisations telles que la traverse de Decazeville, la voie de dégagement de Toulouse entre la rocade ouest et la voie rapide de Colomiers, la rocade est de Toulouse qui est très importante, la route express Tarbes - Pinas - Toulouse, la section Tarbes - Lanespède, la voie nouvelle Albi - Toulouse, section de Marssac-Gaillac, la rocade d'Albi et un certain nombre d'autres opérations dont je pourrais vous donner le détail mais que je ne veux pas toutes vous citer car je ne voudrais pas être suspecté de vouloir faire un catalogue des réalisations faites dans cette région.

Enfin, en ce qui concerne la maîtrise de l'énergie, pour le fonds spécial de grands travaux n° 3, les subventions A.F.M.E. dans le secteur industriel couvrent 47 dossiers représentant 16,6 millions de francs, les subventions dans le secteur agricole sont d'un montant de 0,5 million de francs, pour les monuments historiques de 0,85 million de francs, pour les établissements scolaires de 11,6 millions de francs.

Enfin, en matière de P.A.L.U.L.O.S. sur les F.S.G.T. 2 et 3, 24,5 millions de francs ont été affectés à la région Midi-Pyrénées.

Voilà un exemple précis des réalisations qui ont pu être effectuées grâce à cette initiative gouvernementale, dans une région que j'ai choisie de manière un peu chauvine, je vous le concède.

Monsieur Mossion, l'augmentation de la taxe pétrolière est logique. Il paraît, en effet, cohérent de retenir cette assiette fiscale puisqu'il s'agit de financer des infrastructures de transport et des équipements de maîtrise d'énergie et que les ressources de ce fonds sont essentiellement constituées d'emprunts, de telle sorte que la taxe qui constitue la recette définitive permettant le remboursement de ces emprunts reste d'un montant limité.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les observations qu'au nom du Gouvernement je souhaitais présenter sur ce projet de loi relatif au fonds spécial de grands travaux. Je vous remercie de votre contribution à ce débat, je remercie

encore une fois M. le rapporteur et je vous demande maintenant de voter ce texte. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de l'article unique.

« *Article unique.* - A compter du 1<sup>er</sup> décembre 1986, le taux de la taxe spécifique sur les produits pétroliers, instituée par la loi n° 82-669 du 3 août 1982 portant création du fonds spécial de grands travaux, est porté à 12,2 centimes par litre. »

Je vais mettre aux voix l'article unique du projet de loi.

**M. Pierre Gamboa.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. Gamboa, pour explication de vote.

**M. Pierre Gamboa.** Je formulerai deux observations dans le prolongement de ce qui a été dit au cours de la discussion générale.

En premier lieu, je dirai, au risque de faire de la peine à notre collègue, M. Darras, que nous établissons une différence fondamentale entre, d'une part, les recettes et les dépenses qui sont budgétisées dans les comptes du budget de la nation et, d'autre part, les opérations financières annexes, du type fonds spécial de grands travaux, pour lesquelles on a recours à des recettes spéciales qui sont tout à fait autonomes du budget de la nation, même s'il y a transparence.

En effet, si je prends le cas d'une entreprise de mon département comme la Snecma à Corbeil, sur les quatre mille salariés qu'elle emploie, deux mille sont répartis dans l'Essonne et la Seine-et-Marne. Très éloigné de son lieu de travail et ne disposant pas toujours de transports en commun adaptés pour s'y rendre, un salarié de cette entreprise, qui est dans l'obligation d'utiliser un véhicule personnel, paiera au 1<sup>er</sup> décembre 1986, 66 francs par mois pour abonder le fonds spécial de grands travaux.

Je voudrais dire, en réponse aux observations de M. le secrétaire d'Etat, que notre démarche de 1982 par rapport au fonds spécial de grands travaux, nous l'avons jugée positive, comme l'amorce d'un mouvement permettant un développement des grands travaux et pouvant s'inscrire dans une relance économique, qui pourrait être soutenue, dans une deuxième étape, par le budget de la nation. Or ce n'est pas ce qui se passe. Ce que nous constatons, c'est une débudgétisation. Par ailleurs, vous nous dites, monsieur le secrétaire d'Etat, que mille projets ont été retenus pour le secteur industriel ; dans ces conditions, je m'explique mal pourquoi les crédits de 1985 ne seront pas consommés.

Ces deux observations importantes motivent pour l'instant notre abstention ; mais le débat parlementaire n'est pas achevé et le texte peut encore être amélioré. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

**M. Michel Darras.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. Darras, pour explication de vote.

**M. Michel Darras.** Je crois que mes collègues ont depuis longtemps compris que je suis têtue : je veux revenir sur cette idée de débudgétisation.

La débudgétisation peut être bonne, elle peut être mauvaise, elle peut être neutre.

Je vais citer un exemple de ce que j'ai considéré, à l'époque, comme une bonne débudgétisation.

Lorsque, en juin 1956, furent créés à la fois la vignette automobile et le fonds national de solidarité vieillesse, la recette avait une affectation spéciale. Je persiste à penser, près de trente années après, que c'était de la bonne débudgétisation. Ce que j'ai critiqué tout à l'heure, ce n'était pas l'usage du mot « débudgétisation » lui-même, c'est qu'on lui donne je ne sais quelle connotation péjorative.

C'était, je le répète, de la bonne débudgétisation que celle qui a créé le fonds national de solidarité vieillesse. Je considère que l'on a bien fait, en juin 1956, après avoir posé onze fois la question de confiance à l'Assemblée nationale, de

créer à la fois vignette automobile et fonds national de solidarité vieillesse. Aussi ai-je regretté que, moins de deux ans après, en affirmant la nécessité de budgétiser, on ait affecté le produit de la vignette au budget général et que, pendant de longues années, les ressources en question, qui, à l'époque, progressaient très rapidement, n'aient pas profité autant qu'elles auraient pu le faire aux personnes âgées, grâce à cette « bonne débudgétisation » qui avait été opérée en juin 1956.

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

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(*Après une première épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, adopte le projet de loi.*)

7

## DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT

### 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° 481, 1984-1985) relatif à la dotation globale d'équipement.

(Rapport n° 58 [1985-1986] et avis n° 63 [1985-1986].)

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

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

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, voici maintenant près d'un an, à l'occasion de l'examen du texte qui est devenu la loi du 31 décembre 1984 portant modification de certaines dispositions relatives aux relations entre l'Etat et les collectivités locales, je vous saisissais d'un projet de réforme de la dotation globale d'équipement des communes. Compte tenu des délais, invoqués d'ailleurs aussi à l'Assemblée nationale, vous avez préféré retarder l'examen de cette réforme. La D.G.E. aura ainsi été répartie en 1985 comme en 1984. Depuis cette date, comme je vous l'avais annoncé, les études et la concertation entreprises ont été poursuivies et approfondies. Elles ont confirmé le Gouvernement, moi-même en particulier, dans la claire conscience de la nécessité absolue d'une réforme de la dotation globale d'équipement des communes.

En effet, si l'institution de la D.G.E. est une bonne réforme, il semble que certains des mécanismes de répartition doivent être revus.

D'abord, pourquoi peut-on estimer que la création de la D.G.E. est une bonne réforme dans son principe ? Globaliser, au sein d'une seule dotation, des aides multiples à l'équipement des collectivités locales, qui, jusqu'ici, étaient accordées séparément par différents ministères, et rendre cette aide automatique, tel était l'objet essentiel de la réforme de 1983.

Deux objectifs étaient poursuivis.

Il s'agissait tout d'abord de supprimer les nombreux, pour ne pas dire les innombrables contrôles financiers et techniques exercés par l'Etat sur les décisions d'investissement des collectivités locales. Depuis des années, les élus locaux, que vous êtes ou avez été comme moi-même, souhaitent voir disparaître ces contrôles *a priori* exercés par les services de l'Etat, lesquels étaient souvent très éloignés, à l'échelon des directions des ministères, à l'occasion de l'attribution de telles ou telles aides à certains équipements.

La réforme a permis la simplification des procédures : l'instauration de la D.G.E. a mis fin à l'obligation de produire avant, pendant et après la réalisation des travaux des dossiers administratifs, techniques et financiers. Cet acquit-là doit être conservé : l'aide de l'Etat restera globale.

Le second objectif était de délivrer l'aide de l'Etat dans des conditions de sécurité accrue pour les collectivités locales. Cela a été obtenu par deux voies.

Tout d'abord, fut prévue l'indexation de la masse des crédits consacrés à la D.G.E. sur le taux d'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Grâce à cette disposition, l'aide de l'Etat accordée dans le cadre de la D.G.E. échappe - on l'a vu et on le vérifie encore cette année - aux mesures de limitation, de « régulation », comme on dit de nos jours, des dépenses d'investissement que l'Etat s'impose à lui-même. Vous avez pu constater en 1985 et vous constaterez prochainement, lors de l'examen du projet de budget pour 1986 le caractère particulièrement rigoureux de ces mesures concernant le budget de l'Etat. L'indexation de la D.G.E. constitue donc une garantie précieuse pour les collectivités locales en général et pour les communes en particulier.

Le deuxième facteur de sécurité réside, pour chaque collectivité prise individuellement, et non pas pour l'ensemble des collectivités locales, dans le taux de concours qui constitue la modalité de répartition de la plus grande part des crédits de la D.G.E. Dans son principe, ce mécanisme présente des avantages certains pour les collectivités locales : proportionnel à l'investissement réalisé, ce taux de concours, annoncé en début d'année, n'est pas révisé en cours d'exercice. Les collectivités locales ont ainsi l'assurance de recevoir, par des liquidations trimestrielles de leurs droits, l'intégralité de la recette prévisionnelle qu'elles auront inscrite à leur budget au titre de la D.G.E. si elles réalisent l'ensemble de leurs prévisions d'investissement.

Malgré ces avantages indiscutables - et d'ailleurs peu discutés - la révision des mécanismes de répartition paraît s'imposer en ce qui concerne les plus petites communes. En effet, si le mécanisme actuel du taux de concours fonctionne de manière satisfaisante pour les communes moyennes ou grandes et n'attire pas de leur part de critiques particulières, s'il est bien adapté pour les collectivités locales, communes ou départements qui ont une dimension relativement importante aux plans financier et technique et qui réalisent des investissements assez lourds, il se révèle inadapté pour les petites communes, dont le rythme d'investissement est irrégulier - il n'est pas nécessairement annuel - et dont l'assise financière est par définition limitée. Un taux de concours relativement bas, uniformément appliqué à tous les investissements de toutes les communes, ne permet pas aux plus petites d'entre elles de financer, lorsqu'elles en ont besoin - ce qui n'est pas le cas tous les ans - leurs investissements importants dans des conditions satisfaisantes. C'est notamment le cas lorsqu'elles doivent réaliser un équipement scolaire ou sportif d'une certaine importance, une salle polyvalente, ou se lancer dans une opération de voirie plus coûteuse que d'habitude.

En 1983 et 1984, les communes, et notamment les petites communes, ont pourtant pu continuer à investir, d'une part, en poursuivant les opérations engagées avant la mise en œuvre de la globalisation, d'autre part, en bénéficiant, pour certaines d'entre elles, de la partie non encore globalisée des aides de l'Etat. En 1985, la plupart des chapitres de subventions, en particulier pour les petites communes, sont globalisés ; par ailleurs, la quasi-totalité des opérations engagées avant le 1<sup>er</sup> janvier 1983 est achevée.

Dans ces conditions, le risque serait grand de voir se réduire le volume des investissements des petites communes si une réforme n'améliorait pas le système de financement desdits investissements.

Il est donc indispensable de mettre sur pied des procédures permettant de répondre à leurs besoins, en tenant compte d'une réalité déjà observée dans le passé, mais qui est plus flagrante aujourd'hui, à savoir qu'il n'existe pas un flux régulier d'investissement dans les dizaines de milliers de petites communes en France, mais qu'il y a des pointes, des seuils, des dates, des périodes, des projets, qui n'ont rien à voir avec la planification des investissements pouvant être réalisés dans des grandes villes, voire des villes moyennes.

C'est sur la base de ce constat et en partant du principe du maintien des avantages financiers que j'ai évoqués tout à l'heure - moyens financiers mis à la disposition des collectivités locales, indexation de la D.G.E. sur des grandeurs macro-économiques qui offrent des garanties considérables et vérifiables - que le Gouvernement vous propose de corriger les inconvénients limités qui sont apparus pour les petites communes.

Ce projet de loi est le résultat d'une concertation approfondie, que le report de l'examen de cette réforme, il y a un an, a facilitée ; ce fut l'avantage dudit report. Une nouvelle phase de consultation des élus locaux, de leurs associations représentatives et du comité des finances locales a été engagée. Le comité des finances locales a débattu à trois reprises du texte. Dans son avis du 2 avril 1985, il a approuvé des propositions qui, sur l'essentiel, sont conformes à celles du projet, sauf sur un point, sur lequel je reviendrai tout à l'heure, celui du rôle du commissaire de la République.

Tout d'abord, la première innovation de ce texte est d'attribuer une partie des crédits de la D.G.E. des communes sous forme de subventions réparties opération par opération, comme je vous l'avais proposé l'année dernière.

Je pense de plus en plus, au regard du bilan que je viens de dresser et des nombreux contacts que j'ai eus avec les élus, qu'il s'agit là d'une mesure de bon sens et de bonne administration qui évitera une trop grande dispersion de l'aide de l'Etat aux communes les moins importantes - le volume n'est pas remis en cause, il s'agit d'une meilleure administration de cette aide - en leur permettant, lorsqu'elles en ont besoin, de bénéficier d'un niveau de concours de l'Etat suffisant pour réaliser un grand projet d'équipement.

Ensuite, ce texte vise à la simplicité. Il est d'ailleurs plus simple que celui que j'avais esquissé devant vous voilà un an. Le dispositif proposé comporte deux parts. Pour les communes et groupements de communes de plus de 2 000 habitants, le système demeure inchangé ; pour les autres communes ou groupements de communes de moins de 2 000 habitants, un régime de subventions opération par opérations est instauré.

Ce qui reste de la disposition que j'avais proposée l'an dernier comme un système intermédiaire a été, je le crois, amélioré. Le texte permet de laisser une marge de liberté aux communes pour le choix du régime de répartition et prévoit un droit d'option entre les deux régimes pour les communes ou les groupements de communes de 2 000 à 10 000 habitants.

Ce système paraît plus clair pour tout le monde. L'Association des maires de France et les autres associations d'élus locaux sont sur ce point en accord avec le comité des finances locales et avec le Gouvernement.

Enfin, le projet de loi prévoit une réelle association des élus locaux aux décisions d'attribution des aides de l'Etat.

La commission d'élus que j'avais proposée l'an passé sera instituée pour déterminer les priorités générales d'utilisation des crédits mis à la disposition du commissaire de la République pour les communes de moins de 2 000 habitants et pour celles de 2 000 à 10 000 habitants qui auraient opté pour ce régime. Cette commission fixera également les fourchettes de taux de subvention. Elle aura donc sur ces deux points un réel pouvoir de décision.

Certains auraient souhaité aller plus loin en ôtant au représentant de l'Etat son pouvoir d'affectation, et donc son pouvoir de décision, en ce qui concerne l'établissement de la liste individualisée des opérations qui seront annuellement retenues au bénéfice des subventions de la dotation globale d'équipement.

Mais cette démarche, comme je l'avais déjà exposé l'année dernière, serait contraire au principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre et entraînerait une confusion des pouvoirs, qui me paraît aller à l'encontre des principes de clarté et de responsabilité sous-tendant la décentralisation.

La grande majorité des maires des communes concernées, notamment ceux qui ont participé aux réunions de concertation avec les associations d'élus organisées par le ministère de l'intérieur et de la décentralisation, partagent mon sentiment sur ce point.

L'intervention du commissaire de la République et son rôle décisionnel, après l'intervention de la commission d'élus dans les conditions que j'ai indiquées, dans l'attribution des subventions de la D.G.E. renouvée constituent pour les maires, et ils le savent bien, une garantie appréciable de neutralité et d'objectivité dans la répartition de ces crédits.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les grandes lignes de la réforme de la dotation globale d'équipement des communes qui vous est présentée.

Je voudrais, avant de conclure, évoquer le problème du droit d'option.

Il s'agit là d'une suggestion de membres du comité des finances locales reprise unanimement par ce comité et que le Gouvernement a acceptée, parce que cette idée, qui recoupe l'une des propositions que j'avais formulées l'année dernière, est judicieuse.

Cette idée a le mérite de régler de façon libérale et simple le problème du régime à appliquer aux communes moyennes, c'est-à-dire aux communes de 2 000 à 10 000 habitants, qui - les statistiques d'investissement le montrent - connaissent actuellement des besoins en équipement relativement plus importants que les autres communes, mais ne disposent pas, ou pas encore, d'une capacité financière et fiscale suffisante pour réaliser certains équipements importants à leur échelle.

Le projet initial du Gouvernement prévoyait pour ces communes un régime mixte de répartition : une partie des crédits qui leur étaient destinés aurait été répartie sous forme d'attributions automatiques en fonction de critères objectifs, une autre aurait été répartie sous forme de subventions.

L'instauration d'un régime optionnel pour ces communes répond mieux, je crois, au souci de simplicité et de liberté qui animait le comité des finances locales, souci que je partage et qui a inspiré cette disposition.

Restent à définir les modalités de mise en œuvre de ce système optionnel.

La première question concerne le champ d'application du régime optionnel. Le Gouvernement avait proposé un seuil de 20 000 habitants. Le comité des finances locales a retenu un seuil minimal de 2 000 habitants et un seuil maximal de 10 000 habitants. Le Gouvernement s'est rallié à l'avis du comité des finances locales.

La seconde question porte sur la durée de la liberté d'option. Pour ne pas alourdir les conditions de gestion du système de l'option, notamment pour ce qui concerne la répartition des crédits entre les deux parts, le Gouvernement souhaite que la durée de l'option soit alignée sur la durée du mandat municipal et que les choix effectués après chaque renouvellement des conseils municipaux soient valables et irrévocables jusqu'à l'installation des conseils et comités syndicaux issus de ce renouvellement. A titre transitoire, bien sûr, pour la première application du nouveau régime, la durée de validité du choix serait réduite à la durée restant à courir des mandats municipaux.

Par ailleurs, le Gouvernement est favorable à une disposition prévoyant qu'à défaut de décision expresse de l'organe délibérant intervenue avant une certaine date suivant le renouvellement général des conseils municipaux la collectivité titulaire du droit d'option relève de plein droit du régime du taux de concours.

Mesdames, messieurs les sénateurs, les grandes lignes et les principales modalités de mise en œuvre de cette réforme sont le fruit d'une longue maturation et d'une concertation menée sans relâche, en particulier au sein du comité des finances locales.

Cette réforme de la D.G.E. des communes, qui porte, comme vous le savez, sur environ 2 milliards de francs, n'a pas la même dimension financière que celle d'autres concours de l'Etat, comme la D.G.F. par exemple. Mais elle vise à mieux aider l'investissement des petites communes, surtout des communes rurales, c'est-à-dire à favoriser le développement des services locaux. Elle doit permettre, je crois, de mieux garantir l'avenir de nos petites communes.

Je sais que vos deux commissions qui ont examiné ce projet de loi n'ont pas exprimé un avis défavorable, sous réserve de quelques observations sur le fond. Mais l'une comme l'autre ont choisi de subordonner l'examen de ce projet de réforme de la dotation globale d'équipement à une mesure de nature financière qui n'a pas lieu d'être ici, bien évidemment, puisque le budget doit être discuté devant vous, dans quelques jours, après son examen par l'Assemblée nationale.

Ou l'on admet que les mesures financières qui ont été prises en ce qui concerne les collectivités locales et qui consistent non seulement à maintenir, mais à garantir pour l'avenir le niveau des concours de l'Etat aux collectivités locales sont bonnes et, dans ce cas, il n'y a pas lieu de conditionner l'examen d'une réforme technique interne à la dotation globale d'équipement de certaines catégories de

communes à l'examen d'une autre mesure financière. Ou bien on considère que le système de financement des collectivités locales est mauvais, qu'il doit être soumis aux aléas de la conjoncture et que, année après année, budget après budget, pourquoi pas session après session, on pourra aller et venir dans un sens ou dans l'autre.

Si l'on abandonne le système d'indexation et de garantie du financement des collectivités locales, et que l'on procède à une augmentation des dépenses - les sénateurs qui siègent à la commission des lois, comme ceux qui siègent à la commission des finances du Sénat, ne peuvent ignorer qu'on ne peut engager une dépense supplémentaire sans la gager soit par une diminution des dépenses dans un autre secteur - et cela, personne ne le propose - soit par une augmentation des recettes dans un domaine qui n'est d'ailleurs pas fixé, on porte alors atteinte à cette stabilité, confirmée depuis plusieurs années, des recettes des collectivités locales, à cette indexation. C'est l'objet d'un tout autre débat. Les collectivités locales verraient disparaître après si peu d'années un acquis auquel elles sont très attachées.

Si tel n'est pas le cas, si l'on ne veut pas remettre en cause cette garantie de financement que les collectivités locales ont acquise et à laquelle elles tiennent, alors on pourra examiner ce projet de réforme de la dotation globale d'équipement des communes - qui devrait même s'appeler projet de réforme de la dotation globale d'équipement des petites communes - dans un sens qui, je crois, est favorable à leurs intérêts. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

**M. René Monory, 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, je ne ferai pas l'analyse détaillée de ce projet de loi puisque M. le ministre vient de le faire de façon très claire. J'irai donc tout de suite au fond du débat qu'il a à l'instant soulevé, en prenant d'ailleurs un biais qui n'est pas le nôtre. J'aborderai ce point tout à l'heure pour vous expliquer la démarche de la commission des finances, qui est, c'est vrai, dans l'embarras.

Tout d'abord, il faut faire un bref rappel historique. Depuis 1972, les maires, les sénateurs réclamaient l'instauration de la dotation globale d'équipement. Cela m'a toujours fait penser à la taxe professionnelle, à propos de laquelle les petits commerçants, les petits industriels faisaient pression sur les élus. Je me souviens d'ailleurs, en commission des finances comme à la tribune, avoir mis en garde le Sénat contre l'espoir que suscitaient toutes ces réformes qui consistent à transférer un certain volume de recettes d'une poche à une autre.

Ceux, nombreux, auxquels la taxe professionnelle a apporté beaucoup de satisfactions ne se sont pas plaints. En revanche, on a beaucoup entendu ceux qui ont été pénalisés, en vertu de la règle selon laquelle, pour un volume à peu près constant de crédits, lorsqu'on donne un peu moins ou lorsqu'on prend un peu moins à l'un, on donne un peu plus ou on prend un peu plus à l'autre.

Dans une certaine mesure, la dotation globale d'équipement a évolué de façon semblable.

Avant la globalisation de cette dotation d'équipement, très peu de petites communes recevaient des dotations spécifiques alors que beaucoup de grandes communes rêvaient de recevoir une subvention d'équipement sans la demander, de façon systématique. Toutefois, les communes qui recevaient des dotations spécifiques obtenaient également des subventions de l'Etat de l'ordre de 15 p. 100, 20 p. 100 ou 30 p. 100 selon la nature des investissements.

Chacune s'était alors imaginé à l'époque que, grâce à la globalisation, une commune, lorsqu'elle prendrait l'initiative de procéder à un investissement, recevrait systématiquement une subvention de l'Etat de 10 p. 100, 15 p. 100, 20 p. 100 ou 30 p. 100, sans qu'il soit nécessaire de constituer un dossier.

Cependant, après la globalisation, toutes les communes ont reçu une subvention. Je me rappelle qu'un ministre de ce Gouvernement, ou peut-être de l'ancien gouvernement, avait déclaré à cette tribune que, probablement, le volume de la dotation globale d'équipement pourrait progresser de 2 p. 100 au début, puis de 4 p. 100, de 6 p. 100 et même de 8 p. 100. Nombre de nos collègues avaient même pensé que cette augmentation serait de 10 p. 100. Le problème a naturellement beaucoup évolué. En 1983, pour la première année, le taux

de concours de l'Etat a été de 2 p. 100 ; en 1984, il a été de 2,2 p. 100. Or, tout le monde espérait qu'il atteindrait 4,5 p. 100 à 6 p. 100. Cela ne s'est pas produit, d'où notre grande déception.

Les petites communes réalisant un investissement tous les dix ans pouvaient parfois recevoir une subvention spécifique ; elles ont reçu des miettes chaque année ! Toutefois, dans la plupart des cas, les départements ont pris le relais, comme ils le faisaient d'ailleurs déjà auparavant pour remédier à cette situation. Par conséquent, c'est la quadrature du cercle.

Comme toujours, quand on n'est pas content, on demande une réforme. On se dit : puisque je n'ai pas obtenu satisfaction avec la première réforme, puisque ma déception est grande, je vais demander une nouvelle réforme afin d'obtenir un peu plus. Pour les petites communes, tel semble être le cas avec le projet de loi que vous nous présentez, monsieur le ministre. Mais ce qui nous gêne dans cette affaire, c'est que, en fin de compte - cette question avait été évoquée par M. Moinet au mois de juin ; elle l'est à nouveau, par MM. Poncelet et Moinet cette fois-ci - bien que je le demande à vos services depuis trois mois, nous n'avons jamais pu connaître les bases de référence de cette répartition de dotation d'équipement actualisée pour les années 1978 à 1981.

Nos calculs sont peut-être erronés, mais il vous appartient de le démontrer. Selon MM. Poncelet et Moinet, il manque environ 700 millions de francs par rapport aux subventions spécifiques des années concernées. Ce chiffre est important. Cette somme ne suffirait pas pour autant à pallier les inconvénients dont je viens de parler et à faire en sorte que le taux de concours de l'Etat s'élève à 5 p. 100, voire 8 p. 100.

Néanmoins, nous aurions ainsi la satisfaction de vous dire que nous ne sommes pas lésés et qu'il s'agit simplement d'une méthode de répartition différente. Nous en restons donc, peut-être à tort, à un constat de désaccord sur des chiffres, l'ensemble des sommes affectées aux dotations spécifiques d'équipement n'ayant pas été reporté sur la dotation globale d'équipement. Voilà pour le premier point de mon exposé.

L'embarras de la commission des finances résulte d'un fait simple. Monsieur le ministre, vous allez procéder à une réforme ; vous souhaitez, bien sûr, recevoir l'onction du Sénat puisqu'il représente les communes de France, plus que les députés, encore qu'eux aussi en sont les représentants. Néanmoins, une réforme qui reçoit l'aval du Sénat est mieux acceptée par les communes.

Vous nous faites des propositions pour les petites communes car elles éprouvent des difficultés pour réaliser leurs investissements : une masse un peu plus importante dans une enveloppe globale - celle-ci étant d'un montant équivalent à celui d'aujourd'hui - et une répartition de ce prélèvement à partir de dotations spécifiques. Il s'agit d'un retour en arrière, des dotations spécifiques remplaçant des dotations globales d'équipement, ce qui ne convient pas à la commission des finances.

Bien des maires réclament aujourd'hui cette modification. Un certain nombre de petites communes de moins de 2 000 habitants - 10 à 15 par département - recevront ainsi des subventions plus importantes ; mais celles qui sont habituées à bénéficier d'un concours de l'Etat égal à 2 p. 100, 2,60 p. 100, 2,70 p. 100, voire 2,80 p. 100 pour 1985, me semble-t-il, puisque le montant des crédits disponibles s'élève à environ 1 600 millions de francs alors que les dépenses réelles d'investissements devraient s'élever à 56 milliards de francs, recevraient donc moins en 1986 qu'en 1985.

De plus, comme le remarquait M. Descours Desacres en commission des finances, au sein de la dotation globale, les petites communes reçoivent une dotation spécifique fondée sur un certain nombre de critères.

S'agissant de la dotation destinée aux communes de moins de 2 000 habitants, si quelques communes - une vingtaine par département pour citer un chiffre au hasard - bénéficieront d'une subvention plus importante, toutes les autres ne recevront plus rien. Ce mécanisme aboutira donc à donner satisfaction à certains - ils seront les moins nombreux - et à en mécontenter d'autres - ils seront les plus nombreux.

J'en viens à la question que vous avez posée, monsieur le ministre. Il n'est pas question de remettre en cause la garantie. Nous acceptons le système qui a été voté. Notre but est de « mettre la pendule à l'heure ».

M. Moinet au mois de juin et M. Poncelet aujourd'hui estiment qu'il convient d'approvisionner ce fonds de 700 millions de francs, la commission des finances estime cette somme à 500 millions de francs - nous sommes prêts à discuter ce chiffre - mais êtes-vous prêt à le faire, monsieur le ministre ? Telle est la question précise à laquelle la commission des finances souhaite que vous répondiez avant de se prononcer définitivement sur ce projet de loi.

Une deuxième question nous préoccupe. J'estime ne pas être mal placé pour l'évoquer étant donné que jamais personne - ni à gauche, ni dans l'opposition - ne m'a jamais entendu critiquer la décentralisation. J'ai, en effet, accepté d'entrée de jeu la décentralisation avec ses avantages et ses inconvénients ; ses avantages sont une certaine prise de pouvoir par les élus locaux ; ses inconvénients ont pu être, ici ou là, quelques différences entre les charges transférées et les financements transférés. Cependant, sans jamais critiquer ce système, j'ai soutenu qu'il ne fallait pas remettre en cause ce processus.

Or, j'ai relevé ces derniers temps un processus de ralentissement de la décentralisation qui m'inquiète. Pour mémoire, je fais par exemple allusion au décret concernant les directions départementales de l'équipement.

En revanche, je suis en complet désaccord avec le procédé visant à redonner à un préfet et à des sous-préfets, que je respecte et avec lesquels je travaille, le pouvoir de distribuer - investis qu'ils sont du pouvoir de l'Etat, du Gouvernement - des subventions spécifiques à des communes petites ou moyennes sur des critères que j'ignore et que le Gouvernement définira ultérieurement. Ainsi donne-t-on un brusque coup d'arrêt à la décentralisation et confère-t-on à des représentants du Gouvernement un pouvoir à mon sens exorbitant au regard du droit de la décentralisation tel qu'il découle des lois que nous avons votées.

Ces deux questions sont capitales. Si vous voulez faire adopter cette réforme, je vous l'affirme, monsieur le ministre, vous y réussirez peut-être - avec ou sans le Sénat - puisque les députés pourront toujours la voter, mais elle n'a pas la chance de réussir...

**M. Christian Poncelet.** ... dans son application !

**M. René Monory, rapporteur.** ... si vous n'avez pas, d'entrée de jeu, le courage - et je mesure cette difficulté - d'abonder ce fonds.

En 1975, nous avons mené dans des conditions difficiles et avec des amis de notre tendance - beaucoup s'en souviennent, j'étais alors rapporteur général du budget - un combat qui traîna en longueur depuis plusieurs années et qui avait pour enjeu le remboursement de la T.V.A. aux communes. Nous avons passé presque toute la nuit dans le bureau du président. A l'époque, M. Christian Poncelet était secrétaire d'Etat, M. Jean-Pierre Fourcade était ministre des finances et M. Michel Poniatowski était ministre de l'intérieur. Nous avons quelque peu bloqué la discussion du budget. Nous avons parlementé pendant très longtemps, puis le Sénat a obtenu la création d'un fonds qui a été doté de 500 millions de francs et la promesse de son abondement pendant cinq ans pour parvenir à un bon niveau vers 1980. Cette promesse a d'ailleurs été tenue. Nous sommes donc, à l'époque, sortis de l'impasse grâce à cette initiative du Sénat.

Aujourd'hui, monsieur le ministre, nous ne sortirons de l'impasse de la D.G.E. que si nous avons le courage d'abonder ce fonds qui ne correspond pas à la réalité. Si vous décidez de faire une nouvelle répartition aux petites communes, je vous dirai oui, mais si vous effectuez cette répartition aux petites communes sur la dotation globale, je vous dirai non, car, d'un seul coup, vous mécontenterez de nombreuses personnes.

Ce sera peut-être vous qui, en 1986, recevrez les doléances, ou bien ce seront d'autres dirigeants mais, de toute façon, je suis certain que ceux qui seront au pouvoir en 1986 recevront à nouveau, parce que ce fonds n'est pas suffisamment doté, les réclamations des petites communes.

Ces dernières, une fois de plus - on peut se mettre à leur place - croient au miracle aujourd'hui, et c'est la raison pour laquelle, dans les assemblées de concertation, elles ont donné leur accord. Elles croient au miracle, comme chacun le fait à l'occasion de chaque réforme, mais la réforme échoue toujours quand les crédits n'augmentent pas !

Telle est la vraie question qui se pose au fond. Les mécanismes, le problème des 2 000 habitants ou des 2 000 à 10 000 habitants pour l'option ne sont finalement que les éléments accessoires de la réforme.

Monsieur le ministre, si vous voulez avoir une chance de nous voir vous suivre et apporter notre aval à cette réforme, il faut d'abord que vous répondiez à ces questions : êtes-vous prêt à revenir au chiffre que nous considérons comme juste, soit une augmentation d'environ 700 millions de francs de la dotation actuelle ? Etes-vous prêt à discuter - peut-être pas ce soir car il faudra y réfléchir - des modalités de répartition de ce fonds nouveau que vous créerez pour les petites communes et qui sera géré non pas par les préfets mais par une structure nouvelle, qui devra être mise en place et qui, je vous l'assure, n'aura pas de caractère tutélaire pour les communes contrairement à ce que vous craignez ?

Dans mon département, par exemple, il existe une structure permanente qui fonctionne en concertation avec l'association des maires, laquelle est très bien structurée - M. Josy Moinet le sait bien car il est mon voisin et nous discutons souvent à ce sujet - et le conseil général. Cela marche merveilleusement bien : quand des communes, qu'elles soient petites, moyennes ou grandes, demandent une subvention au département, nous élaborons nos textes et nos méthodes en commun et elles n'ont pas du tout l'impression d'être sous la tutelle du département. Je suis convaincu que nous sommes les uns et les autres assez grands garçons pour trouver des formules telles qu'une collectivité ne puisse pas se sentir dépendante d'une autre.

C'est là le fond du problème. Nous sommes prêts à participer à cette réforme à condition qu'il y ait davantage d'argent dans la caisse ; c'est, semble-t-il, le vœu des communes. Si, au contraire, il n'est pas possible d'augmenter les ressources du fonds, à la fin de la discussion générale, selon les réponses que vous nous aurez faites, la commission des finances, après une nouvelle réunion, arrêtera sa décision. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I. ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

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

**M. Jean-Pierre Tizon, 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, notre collègue M. Paul Girod ayant été rappelé d'urgence dans son département, il m'a chargé à la fois de vous demander de l'excuser et de vous donner connaissance de l'intervention qu'il avait préparée.

Le présent projet de loi est la conséquence de l'inadaptation de la dotation globale d'équipement, telle qu'elle a été conçue, voilà trois ans, par le Gouvernement, aux problèmes d'investissement que rencontrent les petites communes. Il n'est pas inutile de rappeler que le principe de la globalisation des subventions d'équipement, qui a donné naissance au vocable de « dotation globale d'équipement », a connu deux présentations successives obéissant à deux philosophies radicalement différentes.

La première présentation, celle de 1980, était animée par la volonté d'assurer une nécessaire solidarité entre les collectivités. En l'occurrence, il s'agissait d'aider les communes les plus démunies alors qu'elles sont, au même titre que les autres communes, confrontées à la légitime aspiration au bien-être manifestée par nos concitoyens.

Telle était la philosophie qui sous-tendait l'article 36 du projet de loi présenté en 1979 par notre collègue M. Christian Bonnet, au nom du Premier ministre, M. Raymond Barre, et rapporté ici même par notre regretté collègue M. Lionel de Tinguy. Cette conception avait recueilli l'assentiment du Sénat qui, conscient de la faiblesse des sommes en jeu, avait prévu des mécanismes, certes complexes mais utiles, de théaurisation, de prêts croisés ou de placements, en vue d'investissements ultérieurs. Le Sénat avait en effet compris, dès l'abord, que les investissements des petites communes se réalisent de manière discontinue et portent sur des sommes très importantes au regard de l'étroitesse de leurs budgets.

Dans le cadre de la décentralisation, présentée comme la grande « affaire du septennat », mais dont de nombreux orateurs, ici même à cette tribune, ont souligné qu'elle consti-

tuait davantage un transfert de tâches d'exécution qu'une décentralisation des capacités d'initiative et un transfert de déficits plus qu'un transfert de ressources, le gouvernement issu des élections de juin 1981 a repris la notion de dotation globale d'équipement, mais avec un contenu différent.

En effet, cette dotation globale d'équipement, instituée en 1982, ne procède plus de l'idée de solidarité en faveur des collectivités les plus démunies, mais de la volonté d'assurer un concours de l'Etat aux investissements effectivement réalisés et, par conséquent, de la volonté d'accorder une aide plus fréquente aux collectivités les plus importantes et les plus riches plutôt qu'à celles qui connaissent un problème d'adéquation entre leurs ressources et leurs besoins en investissement.

Cette nouvelle conception, souvent présentée par un abus de langage comme le prolongement de la démarche antérieure, apparaît, certes, comme un renforcement de l'autonomie locale par rapport aux contraintes inhérentes au système antérieur des subventions spécifiques : liste d'attente, contrôle de la conformité à des normes techniques, etc. Mais ce progrès demeure circonscrit aux communes d'une certaine dimension, qui connaissent un flux d'investissement régulier, relativement constant en volume et susceptible d'être financé par les moyens traditionnels, sans rupture ni effort exceptionnel.

En effet, cette D.G.E. est totalement inadaptée à la situation des petites collectivités, qui réalisent des investissements de manière discontinue et d'un montant toujours exceptionnel pour leur budget, d'autant que le taux de concours ne semble pas, malgré les illusions répandues voilà quelques années, devoir dépasser 2,2 p. 100, même lorsque la D.G.E. aura atteint son rythme de croisière.

Le Gouvernement a cru répondre à cette difficulté en affectant, par le biais de la loi du 29 décembre 1983, la totalité de ce que le Sénat avait réussi à conserver en matière de péréquation - calculée par rapport à des critères objectifs - en faveur des seules communes de moins de 2 000 habitants. Après l'Association des maires de France et le comité des finances locales, le Gouvernement est obligé, aujourd'hui, de reconnaître l'insuffisance de ce palliatif.

Il nous propose donc de revenir au système des subventions spécifiques pour les plus petites communes. Ce système correspond, chacun le comprend, au caractère exceptionnel des investissements réalisés par ces petites communes. Le principe peut donc être considéré comme acceptable. Mais le Gouvernement assortit ce retour en arrière de mécanismes qui, eux, sont parfaitement contestables. En effet, le premier problème qui, à l'évidence, se pose est celui du seuil de population en dessous duquel les subventions spécifiques sont rétablies.

Le Gouvernement a choisi le seuil de 2 000 habitants. Cette option peut s'expliquer, mais ce choix peut également apparaître comme un moyen d'échapper aux critiques que n'aurait pas manqué de susciter la réforme envisagée du fonds de compensation de la T.V.A. En effet, un projet de décret soumis au comité des finances locales tend à exclure des remboursements du fonds de compensation de la T.V.A. les investissements inférieurs à 10 000 francs par opération. Pourtant, ces opérations représentent l'essentiel des investissements des petites collectivités. Par ailleurs, tout seuil étant générateur d'effets contestables, le Gouvernement a décidé d'offrir aux communes de 2 001 à 10 000 habitants la possibilité d'opter pour le système des subventions spécifiques.

L'équivoque ainsi née est renforcée par certains retours en arrière, tout à fait remarquables, par rapport aux principes de la décentralisation. En effet, le texte va à l'encontre de ces principes sur trois points au moins.

Tout d'abord, il dépouille le Parlement de son rôle, puisqu'il confie au décret le soin de déterminer le montant de chacune des deux parts de D.G.E. et donc, à l'intérieur d'une enveloppe modique, les parts respectives des grandes et des petites communes.

Par ailleurs, le projet de loi restitue au préfet un rôle éminent en matière de répartition des subventions spécifiques, rôle essentiel que ne saurait masquer l'institution d'une commission de maires, qui ne disposera que de la faculté de proposer une hiérarchie entre les différentes catégories d'opérations. La détermination de la liste des opérations subventionnées relevant du seul préfet, il est évident que la non-inscription d'une commune demanderesse sur l'une des

« politiques d'investissement » retenues par la commission équivalra à un jugement d'opportunité porté par le préfet sur le bien-fondé de cette politique.

Enfin, la faculté d'option ouverte à des communes accueillant une population d'un effectif équivalant à celui des communes de moins de 2 000 habitants entraîne une modification de l'enveloppe départementale au bénéfice de communes plus importantes que les autres. Ce droit d'option aboutit en fait à la reconnaissance d'un droit de tirage prioritaire s'exerçant au détriment des petites communes, puisque le montant de l'enveloppe départementale dépend de la volonté des conseils municipaux des communes dont la population est comprise entre 2 001 et 10 000 habitants.

Toutes ces observations montrent la nécessité d'une réflexion approfondie sur ce problème, réflexion que l'inscription du projet de loi au bénéfice de l'urgence empêche à l'évidence.

Mais le problème principal est, reste et demeure le problème financier. Alors que toutes les études menées avant 1981 et que tout l'environnement psychologique de la discussion par la dotation globale d'équipement en 1982 laissaient envisager une enveloppe financière traduisant une participation plus importante de l'Etat qu'un taux de concours bloqué à 2,2 p. 100, il s'avère que telle est la réalité d'aujourd'hui et que telle sera sans doute celle de demain. C'est l'enveloppe qui est en cause et il est frappant de constater que, par des courriers successifs, le ministre des finances s'avoue incapable de prouver l'adéquation réelle entre les subventions globalisables et l'enveloppe signifiée au titre de la globalisation.

Par ailleurs, des estimations effectuées par la commission des finances concluent à un « manque à verser » de l'ordre de 500 millions à 700 millions de francs. En conséquence, la commission des finances a fait de l'augmentation des crédits ouverts au titre de la dotation globale d'équipement un préalable à tout examen du dispositif du présent projet de loi.

La commission des lois, qui s'associe à cette démarche, a décidé de surseoir à l'examen du texte afin de conférer toute sa solennité à cette démarche commune des deux commissions, responsables devant les collectivités territoriales que le Sénat représente. La commission des lois n'acceptera donc de procéder à un examen des dispositions du projet de loi que si le Gouvernement prend, en cet instant, l'engagement irrévocable d'une remise à niveau de la dotation globale d'équipement des communes. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Je demande la parole.

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

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Monsieur le président, dans la discussion générale, sont inscrits plusieurs orateurs. Bien entendu, cette discussion générale doit porter sur le projet de loi qui est soumis au Sénat ; mais les rapporteurs des deux commissions saisies vont soulever une sorte de question préalable en prétextant que l'examen du texte n'a ni sens ni intérêt tant qu'un autre problème, qu'ils ont évoqué, n'a pas été réglé. Je suis tout à fait décidé à répondre et à me situer sur le terrain où vos commissions, particulièrement la commission des finances, se sont placées. Je dis « particulièrement la commission des finances », parce que j'observe que, dans son rapport, la commission des lois se réfère à la décision de la commission des finances.

**M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis.** Absolument !

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Je considère donc que cette proposition émane de la commission des finances, qui suggère au Sénat de prendre la responsabilité, un an après avoir demandé un délai pour examiner la réforme de la D.G.E., de ne toujours pas en débattre, mais cette fois-ci sous un autre prétexte.

Faut-il rappeler qu'il y a déjà bien plus d'un an, au congrès de l'Association des maires de France, la commission des communes rurales, dans une résolution, réclamait une telle réforme ? Certes, ce sont les maires des communes rurales qui s'exprimaient dans leur commission spécialisée, et je sais bien que M. le rapporteur de la commission des

finances n'est pas maire d'une commune rurale ! Cependant, il connaît comme moi cette résolution et il sait que les maires des communes rurales ont demandé la modification du système de la dotation globale d'équipement, qu'ils estimaient inadapté à la nature des investissements de leurs communes.

L'importance de cette réforme pouvait sans doute justifier, l'an dernier, qu'un certain délai soit mis à profit pour en examiner les conséquences, et j'aurais eu mauvaise grâce à répondre alors qu'elle était trop urgente et qu'il fallait légiférer sans attendre.

A l'époque, je vous avais cependant développé l'économie du projet ; aujourd'hui, à la lumière des discussions que nous avons eues avec les associations d'élus, je vous en propose une adaptation, une mise à jour. Je vous rappelle d'ailleurs que ceux qui invoquaient l'an dernier l'argument de la nécessité d'un délai n'avaient pas considéré que le contenu de la réforme était mauvais. J'observe aujourd'hui que, dans ses grandes lignes, le projet modifié que je vous propose est pris en considération par la commission, même s'il ne reçoit pas son agrément.

Aujourd'hui, le rapporteur de la commission des finances vous suggère de ne pas examiner ce projet tant qu'un abondement de la dotation n'aura pas été décidé. Ceux qui s'intéressent aux problèmes réels que connaissent les communes dans leur gestion vont forcément s'interroger sur cette attitude, d'autant que le Gouvernement vous propose, avec le projet de loi, une mesure financière qui n'est pas mince.

Votre rapporteur n'est d'ailleurs pas n'importe qui : sa connaissance des nécessités et des difficultés de la gestion budgétaire, il ne l'a pas expérimentée seulement - ce qui serait déjà suffisant - en tant que membre de la commission des finances, mais il a exercé des responsabilités gouvernementales qui l'ont mis parfaitement au courant des conditions dans lesquelles il peut, s'il le veut, atteindre l'objectif qu'il se fixe et qui concerne non le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui, mais la dotation globale des communes. En effet, ni constitutionnellement, ni politiquement, aucune assemblée - *a fortiori* aucune commission - n'est fondée à dire qu'un projet de loi ne doit pas être examiné tant que telle ou telle question n'a pas été réglée.

Votre rapporteur sait très bien qu'il a toute latitude, - lui bien plus que moi, ministre de l'intérieur, hier, quand je vous présentais un projet de réforme sur la police judiciaire, ministre de la décentralisation, ce soir, quand je vous propose, enfin, après vous avoir laissé le délai d'un an que vous souhaitez, ce projet de loi - votre rapporteur sait très bien, dis-je, qu'il a toute latitude d'agir dans ce domaine.

Si quelqu'un a la possibilité, dans cette assemblée, de proposer l'abondement de la dotation, ce n'est certainement pas le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, mais c'est précisément la commission des finances : dans quelques jours, le projet de loi de finances pour 1986 sera transmis au Sénat. A ce moment-là, si la commission des finances du Sénat souhaite accroître telle ou telle dotation budgétaire, la procédure constitutionnelle, précisée par la loi organique sur les lois de finances, lui en offre la possibilité, sous la seule réserve de respecter quelques règles de gestion financière.

En effet, comme l'a souligné M. le rapporteur lui-même dans son rapport, page 30 : « C'est le contexte général de rigueur budgétaire... qui interdit à l'Etat, sauf à encourir le risque d'accroître de façon périlleuse son déficit, d'augmenter son effort en ce domaine. » M. le rapporteur connaît très bien les contraintes financières auxquelles nous sommes soumis. Cependant, le choix politique qui consiste à accroître telle ou telle dotation demeure ouvert. Il peut d'ailleurs s'agir de n'importe quelle dotation, par exemple une dotation intéressant les collectivités locales, celle-ci ou une autre. La seule condition - et c'est là que le raisonnement qui nous est proposé est d'une extrême fragilité ! - n'est pas remplie, c'est de dire : « Pour financer cette dépense supplémentaire que nous jugeons urgente, nous proposons de réduire les crédits affectés à... ou encore d'accroître le produit de tel impôt. » Or, vous ne proposez rien !

Par conséquent, nous voyons qu'il s'agit non pas d'une manœuvre dilatoire - je ne le pense pas - mais bien évidemment d'un acte de diversion.

**M. René Monory, rapporteur.** Monsieur le ministre, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Bien volontiers, et je ne prends pas votre interruption comme une manœuvre de diversion...

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

**M. René Monory, rapporteur.** Monsieur le ministre, la commission des finances n'a pas les pouvoirs que vous lui prêtez ! D'abord, un crédit inscrit à votre ministère est affecté et ne peut être gagé. Ensuite, nous sommes soumis - vous le savez fort bien - à l'article 40 de la Constitution. Dans ces conditions, l'augmentation des crédits d'un fonds ne peut résulter que d'une initiative gouvernementale. Aussi, ne laissez pas croire à nos collègues que la commission des finances a le pouvoir de répondre à vos propres questions !

**M. Jean Chérioux.** Très bien !

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur le ministre.

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Monsieur le rapporteur, je ne m'adresse pas uniquement à vos collègues ici présents à ce débat, mais également à tous ceux qui peuvent s'y intéresser et qui ne peuvent y assister - il faudrait une salle immense - en l'occurrence tous les maires des communes rurales qui sont intéressés par la modification de la dotation globale d'équipement, afin qu'ils aient connaissance de mes propos.

Si, parmi vous, certains souhaitent augmenter telle ou telle catégorie de dépenses budgétaires, ils savent - particulièrement le rapporteur de la commission des finances - qu'ils doivent proposer en contrepartie soit une réduction de dépenses, soit une augmentation de recettes.

D'ailleurs, tous ceux qui ont la responsabilité de gérer les finances publiques savent bien qu'une proposition d'augmentation de dépenses, surtout lorsqu'elle n'est pas mince - en l'occurrence de l'ordre de plus de 35 p. 100, si je comprends bien - n'a guère de plausibilité si elle n'est pas assortie des recettes ou des économies de dépenses correspondantes. Je le répète, un tel acte de diversion peut trouver sa place dans la discussion budgétaire.

Aujourd'hui, ce qui est proposé, c'est de ne pas, si je puis dire, « tirer au renard ». Voilà un an, on m'a demandé un délai. Tout le monde a eu le temps de réfléchir et le délai est aujourd'hui expiré.

La procédure d'urgence hâte le débat, me dit-on. De grâce ! Voilà un an, tout a déjà été mis sur la table et au cours de cette année - je l'ai rappelé - les organisations de maires ont été consultées, le comité des finances locales a examiné trois fois cette question. Par conséquent, je vous demande de bien vouloir examiner dès aujourd'hui ce texte.

La réforme de la dotation globale d'équipement des communes, s'agissant des petites communes, est-elle nécessaire, comme je le crois, comme le Gouvernement le pense, comme beaucoup ici l'ont dit et comme, je le répète, au sein de l'association des maires de France, la commission des communes rurales l'a demandé explicitement ? Si oui, examinons-la.

La réforme qui vous est proposée est-elle acceptable ? Si oui, adoptons-la.

Ce projet est-il amendable ? Si oui, examinons les amendements.

Pourquoi dresser des obstacles inutiles à l'examen de cette réforme, examen retardé un an de plus à la demande exprimée de votre assemblée ? Acceptez donc d'examiner le projet de loi du Gouvernement. Il tient le plus grand compte des observations formulées par les élus. Peut-il oui ou non servir de base efficace à la réforme de la dotation globale d'équipement des communes ? C'est la question qui est à l'ordre du jour et c'est celle à laquelle je souhaite que le débat général puisse apporter des éclaircissements. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. du Luart.

**M. Roland du Luart.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le 24 octobre dernier, lors du débat sur la réforme de la D.G.F., nous dénoncions les conséquences financières du désengagement de l'Etat, les incertitudes et les dangers de ce texte.

Nous avions souligné l'urgence qu'il y avait à abonder cette dotation et nous insistions sur les inquiétudes légitimes des élus face à l'évolution des finances locales.

S'il faut souligner la relative modicité de la dotation globale d'équipement communale - 1,59 milliard de francs en 1985 contre 66 milliards de francs pour la dotation globale de fonctionnement - toutes ces observations restent d'actualité s'agissant de ce projet de loi à l'étude depuis près d'un an et qui est aujourd'hui proposé à l'examen du Sénat.

En effet, pour la D.G.E. communale, comme pour la D.G.F., les mêmes conclusions s'imposent, la même inquiétude prédomine : la décentralisation avait suscité bien des espoirs, mais les principes, pour entrer dans la réalité, devaient s'accompagner de véritables moyens financiers.

Le Sénat avait dès le début fortement insisté sur les mesures qui, impérativement, devaient suivre, faute de quoi la décentralisation resterait lettre morte.

Concernant l'investissement des communes et des départements, l'institution de la D.G.E. avait suscité de réelles espérances chez les élus.

Le principe suscitait l'approbation : il s'agissait de mettre fin à un système discrétionnaire d'octroi de subventions pour lui substituer un système automatique et libre d'emploi. La globalisation devait être un facteur de liberté avec des aides réparties de façon objective et automatique et une garantie de sécurité ; mais cela à condition que ce principe s'accompagne de moyens véritables, que cette dotation soit suffisamment substantielle.

C'est alors que surgirent les déconvenues, la D.G.E. se signalant surtout par l'insuffisance de la masse mise en répartition : en ce qui concerne les communes et les groupements, 1,6 milliard de francs en 1985 pour 36 452 communes et groupements susceptibles de réaliser 56 milliards de francs d'investissements !

S'agissant des départements, certaines difficultés ont été prises en compte par la loi du 29 décembre 1983.

Nous devons donc examiner aujourd'hui un projet de loi dont l'objet serait de pallier les difficultés surgies de la globalisation d'une dotation devenue insuffisante, voire insignifiante.

En effet, l'institution d'un système dans lequel les concours de l'Etat bénéficient à toutes les communes pour l'ensemble de leurs investissements s'est traduite, en raison même de la faiblesse de cette dotation, par une dispersion des crédits qui s'est répercutée sur le taux de concours appliqué à toutes les dépenses d'investissement des communes.

En 1983, ce taux s'est donc élevé à 2 p. 100, en 1984 à 2,2 p. 100 ; il est resté à 2,2 p. 100 en 1985. Il faut rappeler que, selon le rythme de globalisation annoncé, le taux de concours eût dû dépasser 6 p. 100 en 1985.

De plus, malgré la modicité de ce taux de concours, ce mécanisme a suscité de réels dérapages financiers : 370 millions de francs en 1983 et 500 millions de francs environ pour 1984. Si l'on avait dû rattraper en 1985 ces dépassements, le taux de concours n'aurait pas pu dépasser 1,85 p. 100, un taux dérisoire.

Face à cette maîtrise insuffisante de la situation, deux solutions s'offraient au Gouvernement dont celle que les élus appellent de leurs vœux : l'indispensable abondement de la D.G.E. Le Gouvernement s'y refuse. Il lui restait alors la fuite en avant ou bien une rigueur catastrophique pour l'investissement communal et l'activité économique. Il a préféré la modification des règles, la révision des modalités d'attribution financière, cela alors que la globalisation a entraîné un manque à gagner pour les communes et groupements d'environ 700 millions de francs en 1985, comme l'a souligné tout à l'heure notre rapporteur de la commission des finances.

Certes, on ne saurait oublier les effets pervers du système mis en place en janvier 1983.

En effet, la modicité du taux de concours rapportée au nombre des bénéficiaires aboutit à ce que presque toutes les communes reçoivent une part insignifiante de la D.G.E. Cette formule apparaît particulièrement inadaptée à l'investissement des petites et moyennes communes qui, antérieurement à l'institution de la D.G.E., recevaient de l'Etat un taux moyen de subvention s'élevant à 20 p. 100. La capitalisation de sommes dérisoires ne saurait compenser, pour ces collectivités, la perte de subventions spécifiques plus substantielles, surtout en période de stabilité de l'inflation.

On était entré dans un processus inacceptable de sous-équipement des communes ; il fallait donc prévoir un nouveau dispositif corrigeant les défauts du système. Telle est la prétention du projet de loi qui prévoit le maintien du mécanisme actuel de taux de concours pour les communes et

groupements de plus de 2 000 habitants, un retour aux subventions spécifiques pour les communes et groupements de moins de 2 000 habitants et, enfin, une possibilité d'option pour les communes de 2 001 à 10 000 habitants.

Jusqu'ici, ces propositions ne sont pas très éloignées des exigences de la réalité économique, des vœux des élus ou des recommandations du comité des finances locales.

Mais c'est au niveau des modalités d'application que le problème se pose de façon cruciale.

Tout d'abord, le système reste complexe, ce qui ne va pas dans le sens d'une véritable décentralisation, laquelle doit entraîner l'adhésion des élus et des citoyens.

Or, les calculs devront être faits au ministère de l'intérieur alors qu'on ne renonce pas aux critères, dits objectifs, de péréquation qui, pourtant, se sont révélés inopérants. Surtout - nous devons insister sur ce point -, le retour aux subventions spécifiques n'entraîne aucun abondement des crédits affectés à la D.G.E. communale. Cette réponse ne résout donc en rien le problème de fond de l'insuffisance de la D.G.E. En effet, la D.G.E. des communes ne s'élèvera, en 1986, qu'à 2 416 millions de francs en crédits de paiement.

Compte tenu de la part relative de la population des communes de moins de 2 000 habitants au sein de la population nationale, le montant de la seconde part de la D.G.E., répartie par les préfets, ne devrait pas excéder le tiers de la D.G.E., soit 800 millions de francs.

Chaque préfet aura donc, au mieux, 8 millions de francs à répartir chaque année entre les communes de moins de 2 000 habitants du département.

On peut même craindre que cette réforme ne soit pas dénuée d'arrière-pensées : le Gouvernement, en juin 1985, a en effet refusé ici même un amendement de la commission des finances proposant, pour la D.G.E., une garantie d'évolution par rapport au montant moyen des subventions avant globalisation.

Nous craignons que la réforme proposée à notre examen n'ait pour objet essentiel de réduire le rythme de progression des crédits inscrits au titre de la dotation globale d'équipement.

Complexité du système, insuffisance des crédits : tout cela ne semble guère favorable à l'autonomie des collectivités locales.

Mais surtout, concernant l'équipement des communes de 2 000 habitants et moins, ainsi que celles des communes ayant opté pour ce dispositif en raison de leurs impératifs financiers, on assiste à un retour de la tutelle du préfet : on porte atteinte au principe de la globalisation en réintroduisant le pouvoir discrétionnaire du représentant de l'Etat dans le département.

La décentralisation cède ainsi la place à la déconcentration, sous prétexte d'éviter la tutelle du département sur les communes, alors que la commission d'élus, prévue par le texte et où les principaux intéressés seront largement majoritaires, ne se voit reconnaître qu'un rôle consultatif.

C'est sur ce point, monsieur le ministre, que nous aimerions avoir des assurances, car il faut prévoir une réelle concertation entre élus et préfet, celle-ci permettant d'éviter, par ailleurs, des financements croisés entre l'Etat et le département. Sinon le texte porterait atteinte au principe même de la décentralisation, ses implications financières ne permettraient pas de résoudre la crise de l'investissement communal.

Ce projet de loi doit être replacé dans un contexte plus large ; des transferts qui s'essouffent, une situation fiscale qui laisse mal augurer de l'avenir. La décentralisation est victime, comme nous l'avons craint et dénoncé voilà quatre ans déjà, d'une crise financière grave.

Avec ce texte, monsieur le ministre, je ne crains pas de dire que vous cherchez à placer le Sénat dans une situation intenable.

Le dilemme peut se résumer de la manière suivante : faut-il, par fidélité à l'esprit de la décentralisation, maintenir un mécanisme de taux de concours d'un montant dérisoire qui ne répond pas aux besoins des petites communes ou, au contraire, porter atteinte au principe de la globalisation en réintroduisant le pouvoir discrétionnaire du préfet octroyant des subventions représentant de 20 p. 100 à 40 p. 100 des investissements décidés par les petites communes ?

A titre de conclusion - si vous le permettez, monsieur le ministre - je voudrais souligner notre inquiétude et, plus généralement, celle de tous les élus locaux qui, par avance, nous ont indiqué qu'ils étaient sans illusion sur les réformes

que vous nous soumettez. J'en veux pour preuve les observations que nous avons tous reçues, émanant notamment de la fédération nationale des maires ruraux qui, constatant que la globalisation n'a pas atteint le chiffre avancé - tant s'en faut - par votre prédécesseur M. Defferre, en est aujourd'hui à souhaiter que la faculté d'opter, prévue pour les communes de plus de 2 000 habitants, soit étendue à toutes les communes.

Au nom de mon groupe, je me bornerai à dire que nous nous déterminerons sur ce projet de loi après avoir entendu les observations de M. le rapporteur de la commission des finances, à la suite de la réponse que M. le ministre vient de faire aux deux rapporteurs. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Vallin.

**M. Camille Vallin.** Monsieur le président monsieur le ministre, mes chers collègues, une fois de plus - ce n'est certainement pas la dernière ! - nous sommes confrontés au problème que pose la dotation globale d'équipement. Ce n'est pas surprenant, car en dépit des prévisions optimistes qui avaient présidé à sa naissance, la D.G.E. est loin d'avoir répondu à la nécessité d'une aide véritable de l'Etat à l'équipement des collectivités locales dans le cadre de la décentralisation, une aide relevant non pas de l'assistantat, mais des responsabilités assumées par les uns et les autres.

La disproportion entre les charges supportées par les collectivités territoriales au titre de la réalisation des équipements collectifs et l'aide que leur apporte le budget de l'Etat « saute aux yeux » : 75 p. 100 des équipements du pays sont, en effet, financés par les collectivités locales. Or, elles reçoivent à cette fin, toutes collectivités confondues, 2 milliards de francs. Comparée au montant du budget de l'Etat, qui s'élève à quelque 1 000 milliards de francs, cette participation représente 0,2 p. 100.

Ainsi, affirmer que la contribution de l'Etat à la réalisation des équipements collectifs est dérisoire et insignifiante, c'est dresser le simple constat des chiffres, c'est-à-dire des réalités. Pour être clair, j'ajouterais que ce n'est pas aujourd'hui que l'Etat ne remplit pas son devoir en matière d'équipements et qu'il se produit un transfert de charges du budget de l'Etat sur celui des collectivités locales.

J'ai le privilège - si c'en est un - d'être, depuis de longues années, le rapporteur de la commission des finances de l'Association nationale des maires de France. Du fait de cette responsabilité, j'ai pu suivre pas à pas cette dégradation. Je citerai deux exemples : l'un concerne la globalisation des subventions, l'autre les effets de la décentralisation.

Je rappellerai qu'ont été globalisées sans rattrapage des subventions spécifiques qui n'avaient cessé de diminuer au cours des années. Le mouvement s'était accéléré à partir de 1975, lorsque l'ancienne demande des maires visant à obtenir le remboursement de la T.V.A. sur leurs investissements fut enfin satisfaite. Par le système bien connu des vases communicants, les gouvernants d'alors - c'était avant 1981 - ont repris d'une main ce qu'ils avaient été contraints de céder de l'autre.

Second exemple : depuis de nombreuses années, les différents gouvernements ont pris l'habitude de faire supporter aux établissements publics régionaux et aux départements le coût de la construction des lycées et collèges, les crédits du ministère de l'éducation nationale étant réduits d'autant. Or, ce sont ces crédits insuffisants et réduits qui ont été transférés aux régions et aux départements.

La globalisation n'aurait été assurée de réussir que si, au préalable, on avait opéré un rattrapage pour que le montant de la D.G.E. ne soit pas anormalement réduit, mais corresponde le plus possible aux besoins réels d'équipement des collectivités territoriales. Malgré notre demande pressante à l'époque, tel ne fut malheureusement pas le cas. Chacun sait que le taux de 6 p. 100, voire de 10 p. 100, du montant des investissements, peut-être imprudemment avancé à l'époque, se traduit par celui de 2,2 p. 100 aujourd'hui.

Cela est d'autant moins étonnant que le nombre des communes bénéficiaires a considérablement grandi. De quelques milliers avant la globalisation, on est passé à l'ensemble des 36 000 communes de France. Le saupoudrage ne pouvait pas arranger la situation. C'est la raison pour laquelle plusieurs de nos collègues, dont moi-même, avaient demandé à l'époque que soient maintenues les subventions spécifiques pour un nombre, naturellement limité, d'équipements lourds.

C'est un système de ce genre qui a été maintenu, par exemple, pour le financement des travaux d'adduction d'eau, et je ne sais pas qu'il ait pour autant porté atteinte aux libertés des communes ou des syndicats intercommunaux.

La conclusion que je tire de ce constat est que les crédits affectés à la dotation globale d'équipement sont totalement disproportionnés par rapport aux besoins des collectivités locales et, ajouterai-je, par rapport aux devoirs qui incombent à l'Etat.

Bien sûr, une augmentation de 20 p. 100, de 30 p. 100, voire un doublement, ne serait pas négligeable. Tout ce qui peut alimenter les budgets d'investissement des communes est naturellement bon à prendre pour elles. Mais j'attire l'attention du Sénat sur le fait que, même doublée, la dotation globale d'équipement ne représenterait jamais que 0,4 p. 100 du budget de l'Etat. Même si cela se produisait, il n'y aurait donc pas lieu, me semble-t-il, d'entonner des chants de victoire.

Le problème, en vérité, est d'une autre nature, revêt une autre dimension. Il s'agit, en effet, de savoir si l'on peut indéfiniment prolonger une situation qui voit l'Etat collecter l'essentiel des impôts directs et indirects, c'est-à-dire les plus productifs, et laisser aux collectivités locales la charge des trois quarts des équipements avec, au surplus, des impôts locaux inadaptés et injustes tels la taxe d'habitation ou la taxe foncière, impôts qui ne tiennent aucun compte, comme chacun le sait, des ressources des contribuables et dont la transformation est programmée - permettez-moi de le rappeler - depuis 1917, il y aura bientôt soixante-dix ans !

Il me semble que je pose un problème de fond. Il se situe au-dessus des contingences ou des manœuvres politiques subalternes. Peut-on espérer qu'un jour, aussi proche que possible, le Sénat, qui revendique le titre de grand conseil des communes de France, étudiera sérieusement cette question et, quel que soit le gouvernement en place, lui apportera une solution juste et raisonnable ?

Peut-être m'objectera-t-on que j'ai peint le tableau sous des couleurs sombres et que la D.G.E., aussi faible soit-elle, ne représente qu'une partie des concours financiers de l'Etat. Je réponds d'avance que ces concours, je ne les oublie pas. Quels sont-ils ?

D'abord, la dotation globale de fonctionnement ; c'est le plus important, puisque la D.G.F. représente 69 milliards de francs, soit trente-quatre fois plus que la D.G.E. Mais il s'agit d'un remboursement aux collectivités d'une recette locale dont on les a privées. Donc, cela ne se traduit pas par des ressources supplémentaires pour elles. Par ailleurs, l'opération n'a rien coûté au budget de l'Etat, puisque les points supplémentaires de T.V.A. créés à cette occasion ont rapporté plus que la compensation attribuée.

Ensuite, le fonds de compensation de la T.V.A. Mais il ne s'agit que du remboursement aux collectivités locales d'un impôt qu'elles paient à l'Etat. Il a fallu attendre 1975 pour faire admettre qu'il était indécent, pour l'Etat, de faire payer une dime aux collectivités locales alors qu'il a mission, au contraire, de les aider.

Parmi les concours financiers de l'Etat, figurent aussi les compensations concernant les allègements ou exonérations alloués au titre de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation ou du foncier bâti. Mais ce ne sont pas là des ressources supplémentaires ; il s'agit du simple remboursement d'une recette supprimée par décision du pouvoir central.

On m'objectera encore, sans doute, que mes propositions ne manquent pas d'intérêt, mais que la conjoncture est là, avec la rigueur nécessaire qu'elle implique, l'austérité, dont chacun doit prendre sa part, collectivités locales comprises.

A cet égard, je formulerai deux réponses.

D'abord, la conjoncture, l'austérité ne « tombent pas du ciel » ; elles sont le fruit d'une politique économique que nous considérons comme mauvaise et qu'il faut changer.

Ensuite, même dans la situation actuelle, il est possible d'agir autrement. J'ai suggéré, lors du débat sur la dotation globale de fonctionnement - j'aurais pu formuler d'autres propositions concernant, par exemple, l'avoir fiscal ou l'emprunt Giscard - que soit supprimé, en 1986, l'allègement de 10 p. 100 consenti aux redevables de la taxe professionnelle, y compris à ceux qui exercent leurs activités dans de véritables paradis fiscaux où le taux de la taxe est cinq fois, voire dix fois inférieur à la moyenne nationale et parfois vingt fois inférieur aux taux les plus élevés.

Je rappelle que cet allègement représentera 6,5 milliards de francs en 1986, soit quatre fois le montant total de la dotation globale d'équipement attribuée aux communes. Malheureusement, j'ai constaté avec regret que, sur ce point qui résulte d'un choix politique - ou les communes ou les sociétés capitalistes - la droite et le Gouvernement étaient d'accord ; ma proposition n'a donc recueilli que les vingt-quatre voix des sénateurs communistes.

C'est peu dans l'immédiat, mais c'est peut-être une porte ouverte pour l'avenir dont nous ne désespérons pas. En tout cas, c'est dommage, car, du fait de ce choix, les collectivités locales n'ont d'autres solutions que de réaliser des emprunts très onéreux, en raison du différentiel très important existant entre le taux d'inflation et les taux d'intérêt, d'augmenter une fiscalité déjà difficile à supporter, ou encore de renoncer à des équipements pourtant nécessaires.

Cela dit, dans le projet de loi dont nous discutons, le Gouvernement propose, d'une part, de rétablir les subventions spécifiques pour les communes de moins de 2 000 habitants et, d'autre part, de permettre un choix aux communes dont la population se situe entre 2 000 et 20 000 habitants.

Sur le premier point, je dois rappeler que l'Association des maires de France réclamait cette mesure, à condition que les subventions soient attribuées par une commission d'élus, composée majoritairement de maires et présidée par l'un d'entre eux. Dans le cas contraire, ce serait remettre en cause les principes de la décentralisation. Nous soutenons ce point de vue.

Certes, si le montant de la dotation globale d'équipement ne devait pas être abondé, cela n'apporterait pas une solution vraiment satisfaisante aux petites communes. Toutefois, il faut réfléchir au fait que, si une telle mesure, si insuffisante soit-elle, n'est pas adoptée, c'est le *statu quo*, position encore moins satisfaisante, qui serait reconduit en 1986. C'est une question qui mérite réflexion. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons vivement que les débats puissent s'engager jusqu'au bout sur ce projet de loi.

Ceux qui veulent faire du débat d'aujourd'hui une machine de guerre politique devraient réfléchir au fait que leur attitude va perpétuer une situation qui interdit aux communes de moins de 2 000 habitants de réaliser le moindre équipement.

Voilà un an déjà, la majorité du Sénat avait pris la lourde responsabilité de repousser d'un an la solution de cette question.

En ce qui nous concerne, tout en réclamant pour l'avenir des réformes fondamentales dans le sens que j'ai indiqué et qui finiront bien par s'imposer, nous ne prendrons pas la responsabilité de prolonger d'une année supplémentaire une situation dont les maires des communes rurales demandent qu'elle soit rapidement corrigée. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

8

## SOUHAITS DE BIENVENUE A UNE DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE TCHÉCOSLOVAQUIE

**M. le président.** Mes chers collègues, je suis particulièrement heureux de saluer en votre nom la présence dans nos tribunes de M. Jan Marko, premier vice-président de l'Assemblée fédérale de Tchécoslovaquie, ainsi que d'une délégation de cette Assemblée fédérale.

Je leur exprime le plaisir et l'honneur que nous avons à les accueillir au Palais du Luxembourg.

Je tiens aussi à les assurer des liens très cordiaux qui unissent le Sénat français aux représentants du peuple tchécoslovaque à l'Assemblée fédérale. (*M. le ministre, Mmes et MM. les sénateurs se lèvent et applaudissent.*)

## DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT

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

**M. le président.** Nous reprenons la discussion du projet de loi relatif à la dotation globale d'équipement.

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

**M. Christian Poncelet.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, réclamée depuis 1972 par de nombreux élus locaux - il convient de le rappeler - la globalisation des subventions d'équipement versées par l'Etat aux communes et aux départements a été réalisée par la loi du 7 janvier 1983 relative aux « transferts de compétences ».

Il n'est pas inutile de rappeler, tout au moins pour certains, qu'une majorité de sénateurs s'étaient abstenus lors du vote de ce texte. J'ai sous les yeux le détail du scrutin : ont voté pour ce projet les groupes communiste et socialiste ; il est vrai qu'à l'époque le groupe communiste appartenait à la majorité gouvernementale.

Mise en œuvre dès 1983, la dotation globale d'équipement, communément appelée D.G.E., a, très vite, suscité des déceptions chez ses bénéficiaires, en particulier les départements et les petites communes, du fait de la faiblesse des sommes allouées, qui ne permettaient plus à ces collectivités rurales de financer les investissements qu'elles devaient réaliser pour apporter à leur population la part légitime de progrès auxquels elle est en droit de prétendre.

La loi du 29 décembre 1983 a, en partie seulement, remédié aux inconvénients qui caractérisent la D.G.E. des départements. Voilà un instant, j'ai indiqué que, dès l'application, départements et communes rurales s'étaient élevés contre les modalités de répartition. En ce qui concerne les départements, une disposition a été prise qui a augmenté le pourcentage par rapport aux investissements de crédits de D.G.E. à leur accorder.

Mais, jusqu'à présent - il faut le reconnaître - aucune amélioration n'a été apportée à la dotation globale d'équipement des communes. Aucune des nombreuses tentatives qui ont été engagées sur ce point n'a pu, en effet, aboutir. Pourquoi ?

En instaurant la dotation globale d'équipement, le Gouvernement s'était félicité - je précise que, depuis, il a remonté le taux de la D.G.E. des départements - d'apporter aux départements et aux communes une ressource nouvelle qui, fixée initialement à 2 p. 100, puis portée à 4 p. 100 pour les départements, sur les dépenses d'investissement des communes en 1983, devait, selon les termes mêmes utilisés à l'époque, « par une montée en charge, progressivement atteindre 6, 8, voire 10 p. 100 ».

Hélas ! nous en sommes loin : la dotation globale d'équipement des communes n'a pas réussi à dépasser, à ce jour, le cap des 2,2 p. 100. Encore convient-il de préciser ici que 0,2 p. 100 de ces 2,2 p. 100 sont affectés à la construction et à l'entretien des écoles primaires que doivent réaliser les communes par application d'un transfert de compétence, réalisé au 1<sup>er</sup> janvier 1984, qui leur donne maintenant obligation de construire et d'entretenir les écoles primaires. En conséquence, la délégation de crédits prélevés sur les fonds Barangé délégués aux départements a été, en cours d'année, supprimée et remplacée par une augmentation de 10 p. 100 de dotation globale d'équipement affectée aux collectivités locales, celle-ci passant de 2 à 2,2 p. 100, ce qui manifestement apparaît à l'évidence - permettez-moi le terme - comme ridicule pour faire face à l'importance des financements à engager pour la construction et l'entretien d'écoles primaires.

Force est de constater aujourd'hui que le mauvais fonctionnement de la dotation globale d'équipement est dû pour une part essentielle à la faiblesse des crédits inscrits à ce titre au budget de l'Etat.

D'ailleurs, M. le rapporteur de la commission des finances, M. René Monory, l'a indiqué et aucun des rapporteurs qui m'ont précédé à cette tribune ne l'a contesté. Oui, il y a insuffisance des crédits affectés à la dotation globale d'équipement.

Ainsi, pour 1985, la dotation globale d'équipement disponible pour les communes ne s'élève qu'à 1,595 milliard de francs pour un montant d'investissements susceptibles d'être réalisés qui dépasse 56 milliards de francs. Ici, je tiens à souligner l'effort fait par les collectivités locales, les départements, les villes et les communes : les collectivités locales sont le premier investisseur de France.

Deux raisons expliquent la modicité de l'enveloppe globale : en premier lieu, le fait que, pour des raisons comptables, seuls les crédits de paiement inscrits au budget de l'Etat sont pris en compte pour la répartition ; en second lieu, le contexte général de rigueur budgétaire qui affecte notre pays depuis 1983, date d'un changement de politique réalisé mais non avoué, a conduit, par rapport aux prévisions de 1982, à un manque à gagner de l'ordre de 700 millions de francs pour la seule dotation globale des communes en 1985, et ce malgré l'indexation de cette dotation qu'avait introduite à l'époque le Sénat sur le taux d'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Ce chiffre de 700 millions de francs n'a d'ailleurs pas été contesté, monsieur le ministre, par M. le secrétaire d'Etat au budget au cours de la discussion du projet de loi relatif à diverses dispositions d'ordre financier. J'ai sous les yeux la réponse qu'a faite à l'époque M. Emmanuelli à certains de nos collègues qui avaient déposé un amendement dont je parlerai dans un instant. Voici ce que répond M. le secrétaire d'Etat - *Journal officiel*, séance du 14 juin 1985 - au moment où il va opposer l'article 40 à cet amendement :

« Cela dit, je ne veux pas qu'il y ait de malentendu. Si j'invoque l'article 40, ce n'est pas parce que les propositions de M. Moinet, de M. Régnauld ou de la commission des finances... » - j'avais, avec M. Moinet, signé l'amendement - « ... n'agréent pas au Gouvernement, ce n'est pas parce que nous contestons la nécessité d'une réforme de la dotation globale d'équipement, mais parce que nous estimons, pour les raisons que j'ai indiquées - saisine du comité des finances locales et des différentes commissions du Sénat - que le moment n'est pas venu.

« Je vous propose donc de reprendre ce débat de fond important à l'occasion de l'examen de la loi de finances, voire d'un autre texte. »

Ainsi M. Emmanuelli, secrétaire d'Etat au budget, ne conteste pas les estimations que nous avons faites, selon lesquelles il manque 700 millions de francs à ce qui doit être versé aux seules communes au titre de la dotation globale d'équipement. Faute du versement de cette somme, la loi n'est pas appliquée.

Cet inconvénient majeur que représente pour la dotation globale d'équipement la faiblesse des crédits qui lui sont affectés est encore aggravé par l'augmentation considérable du nombre des bénéficiaires potentiels. Alors que, dans le système des subventions spécifiques, toutes les communes n'étaient pas bénéficiaires chaque année, le système de répartition de la dotation globale d'équipement a conduit à faire exploser le nombre de communes qui bénéficient maintenant de cette dotation.

Par ce système de péréquation, on a en partie gommé le critère de subvention lié à l'investissement à réaliser pour faire de la dotation globale d'équipement une sorte de forfait compensateur annuel. On a donc abouti à une trop grande atomisation des crédits, à un saupoudrage excessif, rendant ces crédits inutilisables par les communes, qui ne peuvent pas capitaliser les sommes qui leur sont attribuées.

Ce défaut est, bien entendu, plus sensible pour les communes moyennes ou petites que pour les communes importantes. Les grandes villes et les départements - en ce qui concerne ces derniers, des modifications ont déjà dû intervenir ; je le précise au Sénat - ont des volumes d'investissement à peu près constants. Ils rencontrent de ce fait moins de difficultés que les petites et moyennes communes.

Je vous pose la question, mes chers collègues, monsieur le ministre : comment une petite commune peut-elle financer une école avec une subvention limitée à 2,2 p. 100 du montant d'investissement qu'elle recevra après la réalisation, puisqu'il s'agit de déterminer la subvention à partir des crédits de paiement ? Dans le même temps, la collectivité locale devra, bien sûr, faire face à d'autres obligations telles que des travaux d'assainissement ou la construction éventuelle d'une salle polyvalente en milieu rural. Ce n'est pratiquement pas possible et nos communes rurales, en raison de l'insuffisance des crédits, sont aujourd'hui asphyxiées.

Ce projet de loi vise à apporter une réponse à cette question en supprimant la dotation globale d'équipement pour les communes de 2 000 habitants ou moins, ainsi que pour les communes de 2 001 à 10 000 habitants qui opéreraient pour ce système et en créant conjointement pour chaque département un fonds d'aide qui permettra aux préfets de subventionner les investissements des petites communes.

Monsieur le ministre, malgré les bonnes intentions qui vous inspirent, ce projet risque fort, s'il est voté tel qu'il nous est présenté, de ne pas atteindre, lors de son application, son objectif d'amélioration du régime de la dotation globale d'équipement, car c'est bien de cela qu'il s'agit : améliorer au bénéfice des collectivités rurales la dotation globale d'équipement.

Le projet de loi, en effet, ne porte aucune revalorisation de la masse de la dotation globale d'équipement. Par conséquent, elle ne peut que conserver un volume faible par rapport à celui des investissements à réaliser par les communes. Le rapport n'est que de 2,84 p. 100 pour 1985 !

Face à cette situation, j'allais dire à cette carence, j'ai déposé avec mon collègue, M. André-Georges Voisin, un amendement qui vise à garantir l'évolution de la dotation globale d'équipement.

Cet amendement tend à insérer, avant l'article premier, un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 102 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, modifiée, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, est complété *in fine* par un paragraphe nouveau ainsi rédigé :

« III. - A l'issue de la période de globalisation, les crédits de paiement inscrits au budget de l'Etat au titre de la dotation globale d'équipement des communes ne peuvent être inférieurs, à structures constantes, au montant moyen, actualisé chaque année, conformément aux dispositions de l'article 108, des crédits de paiement afférents aux subventions spécifiques aux communes ou à leur groupements de caractère administratif inscrites en loi de finances initiale au cours des exercices 1978, 1979, 1980, 1981 et 1982 et désormais incluses dans la dotation globale d'équipement des communes. »

Comme vous le constatez, en visant ces exercices, nous avons pris notre part de l'héritage pour qu'il n'y ait pas d'interprétation politique sur ce point.

La situation est donc claire et simple. Il suffit au ministre de répondre qu'il accepte cet amendement car lui seul peut l'accepter ; il peut aussi, à l'image de ce qui s'est passé lors d'un débat précédent lorsque M. Moinet avait déposé un amendement semblable, opposer l'article 40 - il y a été fait allusion au cours d'un échange de propos entre M. Monory et le ministre de l'intérieur - puisque que le Gouvernement a, en toute circonstance, l'initiative des dépenses et des recettes.

Donc, le Gouvernement peut témoigner de sa bonne volonté d'aider les communes rurales en acceptant mon amendement. Ainsi, les fonds seront abondés, la commission des finances aura fait son travail et nous passerons immédiatement à la discussion des articles du projet de loi.

Une certitude existe, en effet, sur le plan technique : tant que l'abondement de la D.G.E. ne sera pas amélioré, aucun toilettage, même le plus séduisant, du système de répartition ne sera réellement efficace.

Dès lors, la question se pose de savoir si, faute d'un accord préalable du Gouvernement sur une garantie d'évolution de la D.G.E., le Sénat peut donner aujourd'hui sa caution à une réforme qui ne serait, dans ce cas, qu'un nouvel habillage de ce que j'appellerai une « misère pour les communes rurales ».

Par ailleurs, la technique du saupoudrage de la D.G.E., si justement critiquée, est maintenue avec la péréquation réalisée sur la base de critères objectifs indépendants de toute dépense réelle d'investissement.

Enfin, cette réforme de la D.G.E. apparaît comme un revirement complet du Gouvernement dans sa politique de décentralisation. C'est pourquoi je suis tenté d'emprunter à M. Daniel Hoeffel, président de la mission d'information sur la mise en place de la décentralisation dans notre pays, les propos suivants : « J'ai le sentiment que nous entrons à reculons dans la décentralisation. » Ce texte en est la manifestation évidente.

Oui, le projet de loi s'éloigne de l'esprit de la décentralisation du fait, d'abord, de sa trop grande complexité avec la création de fractions, parts et autre préciput, ensuite du renvoi systématique au pouvoir réglementaire pour la fixation du montant des diverses parts de la dotation, et enfin de l'abandon au seul préfet du soin de répartir les subventions de la seconde part, la commission composée d'élus ayant un rôle purement consultatif.

Cette disposition marque un recul évident de l'esprit de la décentralisation tel qu'il avait été expliqué ici même par son auteur.

Partant d'une critique juste sur les insuffisances de la D.G.E., le Gouvernement débouche sur une solution qui marque donc un recul prononcé de la décentralisation. Dans certains départements, les préfets ne vont-ils pas jusqu'à récupérer les deux tiers environ de la D.G.E. ?

C'est pourquoi le projet de réforme de la D.G.E. qui nous est proposé ne semblerait acceptable, à mes amis et à moi-même, qu'au prix de modifications importantes qu'il conviendrait d'y apporter et que je résumerai très rapidement.

Premièrement, un préalable indispensable et incontournable - sur ce point, j'approuve le rapporteur de la commission des finances - est l'obtention d'une garantie d'évolution de la masse de la D.G.E. J'en ai déjà parlé et je n'y reviens pas. D'un seul mot, monsieur le ministre, vous pouvez l'accepter et l'affaire sera, au moins en partie, réglée à la satisfaction des communes.

Deuxièmement, il faut aboutir à la simplification du système retenu en ne répartissant plus la dotation qu'en deux parts seulement au prorata des seules dépenses réelles directes d'investissement et en supprimant toute péréquation et tout critère objectif dont la connaissance scientifique est l'apanage des services de l'Etat.

Troisièmement, il faut prévoir le maintien du système du taux de concours national pour les communes et groupements de plus de 2 000 habitants, sans droit d'option, assorti de la fixation annuelle d'un plancher financier au-dessous duquel les investissements ne seraient pas bénéficiaires de la D.G.E.

Quatrièmement, il faut mettre en place un système déconcentré au niveau départemental pour les communes et groupements de 2 000 habitants et moins, en liant le préfet aux avis conformes de la commission composée d'élus et en l'assortissant d'un système de plancher financier d'éligibilité à la D.G.E.

Ce système présenterait, j'ai la faiblesse de le croire, quatre qualités essentielles, à savoir l'abondement de la dotation, sa simplicité, son équité et son caractère décentralisé maintenu.

Ces propositions répondent, par ailleurs, monsieur le ministre, vous le savez, au vœu voté à l'unanimité par les maires de France au cours de leur récente assemblée générale qui s'est tenue à l'hôtel de ville de Paris, et à laquelle M. le ministre de l'intérieur a fait référence.

Les maires de France souhaitent, premièrement, qu'il n'y ait, selon leur expression, aucun transfert de fonds dans l'application de cette réforme, c'est-à-dire qu'aucun écrêtement des crédits attribués aux grandes collectivités n'intervienne pour alimenter un fonds destiné aux petites communes ; c'est l'augmentation initiale des crédits qui est sollicitée.

Ils souhaitent, deuxièmement, que le projet de loi de réforme ne concerne que les communes de 2 000 habitants, et elles seules.

Troisièmement, ils souhaitent que la commission d'élus chargée de répartir les crédits de dotation globale d'équipement aux petites communes ait un pouvoir de décision et pas seulement un pouvoir consultatif.

Tels ont été les trois points du vœu qui fut voté, je le rappelle, à l'unanimité par les maires de France lors de leur récent congrès.

J'espère très sincèrement, monsieur le ministre, faisant appel à votre compréhension et à votre expérience de gestionnaire d'une commune, qu'à la fin de ce débat nous nous serons rapprochés de ce système que je viens de vous proposer et qui devrait permettre une meilleure adaptation de la D.G.E. aux besoins réels et spécifiques des communes. J'espère que le Gouvernement voudra bien suivre le Sénat dans cette voie afin que cette idée séduisante en elle-même de la D.G.E. ne reste pas, une fois de plus, pour les communes, en particulier les communes rurales, un espoir déçu. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à M. Moinet.

**M. Josy Moinet.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à l'occasion de la discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier qui s'est déroulée devant le Sénat le

14 juin dernier, j'ai pris l'initiative de déposer un ensemble d'amendements tendant à préciser l'assiette de la dotation globale d'équipement et à en modifier la répartition et les modalités d'attribution.

J'ai pris cette initiative à l'occasion de l'examen d'un texte qui ne concernait pas spécifiquement, il est vrai, les finances locales. Cela m'a d'ailleurs été rappelé. J'ai été amené, en effet, à la faveur des nombreux contacts et réunions que, les uns et les autres, nous avons avec les maires, à déceler une certaine impatience, notamment de la part des maires de communes rurales, qui avançaient, à bon droit, l'inadéquation de la dotation globale d'équipement, dans sa formule actuelle, aux besoins d'investissement de leurs communes.

M. Emmanuelli m'a alors répondu que mes amendements ne s'appliquaient pas au texte en discussion, qu'au surplus il pourrait évoquer certaines dispositions constitutionnelles pour que nous n'allions pas plus loin et qu'il préférerait ne pas le faire. Il ajoutait qu'il ne s'opposait pas, naturellement, à ce que la discussion sur de tels amendements s'ouvre à l'occasion de l'examen soit du projet de loi de finances, soit d'un texte spécialement consacré au problème des finances locales. Monsieur le ministre, nous y voilà !

C'est donc au sujet de ces amendements, que j'ai transformés en proposition de loi, et des dispositions contenues dans le projet gouvernemental, que je vais soumettre quelques brèves observations et suggestions à l'attention de notre assemblée et à la vôtre, monsieur le ministre.

Ce projet de loi comporte deux faiblesses : l'une, majeure, se situe au plan financier ; la seconde concerne la décentralisation considérée, à bon droit, probablement comme un des acquis principaux de la législature qui va s'achever.

La première faiblesse apparaît au plan financier ; je ne m'y étendrai pas longtemps.

La dotation globale d'équipement représente, par rapport à la masse totale des investissements réalisés par les communes, une somme dérisoire, c'est vrai. Ce à quoi on pourrait me répondre que, si la somme est si dérisoire, peut-être n'est-il pas nécessaire d'engager un grand débat sur ce point ; mais les principes comptent dans cette affaire. Il s'agit de 2,84 p. 100 du montant des investissements réalisés dans les communes en 1985.

La deuxième faiblesse a été soulignée par tous les orateurs qui m'ont précédé, c'est l'inadéquation totale de la dotation globale d'équipement aux besoins des petites communes. Cette situation a été longuement examinée au sein de divers organismes, notamment de l'association des maires de France, et, à l'occasion de son récent congrès, M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation l'a rappelé tout à l'heure, le vœu a été exprimé que l'on revienne à des formules de dotation comportant l'attribution de subventions spécifiques.

Bien sûr, si l'on analyse ce projet de loi qui vise uniquement à modifier les modalités de répartition entre les communes sans accroître le montant de l'enveloppe globale, on peut considérer, sans outrance, que nous sommes en présence d'un mécanisme de répartition de la pénurie, sans plus : on continuera de répartir autrement la pénurie.

Dès lors, le dispositif proposé me paraît inopérant dans le présent et plus encore si l'actualisation future des concours de l'Etat attribués aux collectivités locales pour la réalisation de leurs investissements s'opère sur des bases erronées au départ. En effet, le système ne peut, dans ces conditions, que se dévoyer au fil des ans.

Afin d'éviter que la loi ne soit ainsi vidée de son contenu et de permettre, si possible, qu'elle demeure porteuse de quelque espérance pour les collectivités locales, j'avais déposé, dès le mois de juin 1985, un amendement tendant à obtenir une indexation du montant de la dotation globale d'équipement sur le montant moyen des subventions spécifiques allouées par l'Etat aux communes et groupements de communes pendant les cinq années qui ont précédé la globalisation.

Mon collègue et ami, M. Christian Poncelet, vous ayant déjà détaillé cet amendement, qui a d'ailleurs été repris par la commission des finances - il y a désormais deux amendements identiques - je ne ferai que situer ce texte dans une perspective plus large.

Faut-il rappeler que les difficultés que risquent de rencontrer les collectivités locales pour assurer leur financement sont de diverses nature. Nous avons l'habitude ici de traiter

les problèmes des finances locales par fragments : un jour, la dotation globale de fonctionnement, le lendemain, la dotation globale d'équipement, un autre jour, un sujet différent. Si l'on veut bien jeter un regard d'ensemble sur l'évolution des finances locales, que constatons-nous ? Nous constatons d'abord un laminage des capacités d'autofinancement des communes, c'est-à-dire de leur capacité à épargner, laminage qui résulte, d'une part, de l'accroissement des charges de fonctionnement, lui-même généré par une politique active d'investissement dans certains domaines - je pense à ce que coûtent, par exemple, l'entretien des salles polyvalentes et les écoles maternelles - et, d'autre part, de l'encadrement des tarifs publics ; ...

**M. Christian Poncelet.** C'est surtout cela !

**M. Josy Moinet.** ... ce que l'on ne fait pas payer aux usagers, on le fait payer aux contribuables, et les collectivités locales sont ainsi amenées à subventionner un certain nombre de services dont le budget n'est plus équilibré. Faut-il ajouter que les charges financières ont pris une place considérable dans les budgets locaux, sous l'effet de la hausse des taux d'intérêt ?

Dois-je préciser, monsieur le ministre, que, dans le même temps, il est envisagé de supprimer les prêts bonifiés du Crédit agricole ? Je vous rappelle que ceux-ci s'appliquent, à titre principal, à des investissements réalisés par des communes de moins de 2 000 habitants, puisqu'il s'agit de l'électrification rurale, de l'adduction d'eau, de l'hydraulique, des opérations connexes au remembrement, des gîtes ruraux... J'arrête là l'énumération, elle deviendrait rapidement fastidieuse.

Eh bien, allez-vous me répondre, ce que ne fera pas le Crédit agricole, d'autres le feront. Peut-être, mais je ne suis pas sûr que nous ne rencontrerons pas là des difficultés de financement ; en tout cas, je suis certain que les conditions de financement seront moins bonnes que celles que nous connaissons actuellement.

Si, dans le même temps, les concours de l'Etat stagnent, voire diminuent, il paraît dès lors évident que les besoins en investissements des collectivités locales, qui, chacun s'accorde à le reconnaître, demeurent élevés, ne pourront pas être satisfaits ; ils ne pourraient l'être qu'au prix d'une augmentation de la fiscalité locale, dont les nombreuses injustices - M. Descours Desacres nous en a entretenus - et les inégalités sont flagrantes : je pense notamment aux bases d'imposition, qui n'ont pas fait l'objet d'une révision, comme cela aurait dû être le cas.

A ce point de mon exposé, j'indiquerai que l'amendement que j'ai proposé tend à apporter un remède à cette situation. Ma proposition, que j'ai déjà présentée le 14 juin dernier, vise à obtenir une modification - c'est vrai - de la dotation globale d'équipement, de telle sorte qu'au fil des années ce dispositif puisse monter en puissance et concourir à un financement normal et régulier des investissements collectifs.

Avant que vous n'arriviez, monsieur le ministre, une discussion s'est engagée, qui a mis face à face des spécialistes du droit budgétaire, dont je ne suis pas. Si j'ai bien compris, M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation nous a dit : « Tout cela coûte de l'argent, mais c'est à vous de décider. » Très bien.

Voyons donc ce que nous pouvons faire. Vous nous direz, monsieur le ministre, si nous nous trompons.

Nous pouvons, ainsi que le rappelait M. Monory tout à l'heure, proposer une diminution de recettes, si cette diminution de recettes est gagée. Mais nous ne pouvons pas proposer un alourdissement des charges, même si cet alourdissement est gagé. Le Sénat dispose donc d'une capacité d'intervention quand il discute de la D.G.F., mais il est totalement privé de moyens quand il discute de la D.G.E. C'est un point important, sur lequel il sera utile d'entendre le Gouvernement pour que la controverse ne dégénère pas en controverse technique sur un problème de droit budgétaire, essentiel en l'occurrence.

J'aborderai une deuxième faiblesse du dispositif au regard de la décentralisation.

Je ne reprendrai pas - d'autres orateurs les ont décrits avant moi, notamment les rapporteurs - tous les inconvénients que présente de ce point de vue le dispositif que vous nous proposez. Je me contenterai de souligner deux points tout à fait particuliers.

D'abord, votre dispositif introduit une différence de traitement entre les communes de moins de deux mille habitants et les communes de plus de deux mille habitants - j'écarte pour le moment le problème de l'option. Pour les communes de plus de deux mille habitants - je pense à Pau, monsieur le ministre - le système proposé reste identique à celui qui est en vigueur : lorsque la ville de Pau reçoit sa part de dotation globale d'équipement, le conseil municipal de Pau peut en faire ce que bon lui semble. Les crédits de la dotation globale d'équipement sont libres d'emploi. Cela me paraît d'ailleurs tout à fait conforme à l'esprit de la décentralisation ; la dotation globale d'équipement est un outil privilégié tout à fait adapté à celle-ci.

En revanche, pour la commune de Saint-Rogatien, dont je suis le maire, qui compte 1 200 habitants - elle fait donc partie de la catégorie des communes de moins de deux mille habitants - les choses changent ! Les crédits sont délégués au préfet - au cas où je n'en ferais pas bon usage - et attribués par lui pour la réalisation d'opérations déterminées. Certes, il a été institué une commission consultative auprès du préfet ; mais nous sommes suffisamment avisés pour savoir ce que tout cela vaut. La « consultation », la « concertation » sont des mots que j'aime bien et qui appartiennent à notre vocabulaire habituel. Mais il restera toujours que le pouvoir de discuter est le fait de plusieurs et le pouvoir de décider le fait d'un seul ! Et ce sera là plus vrai que jamais : cette commission émettra des avis et le préfet décidera. A cet égard, je n'ai pas bien compris les propos de M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation concernant les pouvoirs réels de la commission ; ils mériteront d'être précisés.

Mais afin d'encadrer la commission, qui ne dispose pourtant que d'un pouvoir consultatif, les taux maximal et minimal des subventions seront fixés par le Conseil d'Etat.

Avec un certain nombre de mes collègues, monsieur le ministre, je considère que ce dispositif marque un recul très sensible, j'allais dire symbolique, et significatif dans le processus de décentralisation mis en place depuis quelques années. Le retour aux subventions spécifiques, réclamé à juste titre par les maires des communes rurales, ne saurait en aucune façon justifier la restauration d'une quelconque tutelle financière sur les communes les plus petites et les plus démunies.

Les élus locaux, notamment au niveau des conseils généraux, ont une longue et riche expérience de l'établissement de programmes d'investissements communaux destinés à aider les communes pour la réalisation de leurs équipements.

Si l'on veut, monsieur le ministre, rester fidèle à l'esprit et à la lettre de la décentralisation, c'est à une commission composée de maires que doit être confié le pouvoir de fixer les opérations subventionnables par ordre de priorité, d'arrêter la liste des opérations subventionnées et de fixer les taux maximal et minimal de subvention.

Un tel système a le mérite de la souplesse dans l'espace et dans le temps. Voyons ! les opérations prioritaires à subventionner ne sont pas les mêmes en Saône-et-Loire et en Charente-Maritime, et c'est aux élus de faire les choix, sans intervention du préfet, qui pourra, à cette occasion, vouloir faire accompagner des programmes nationaux, ce n'est pas nouveau, nous avons toujours connu cela, sous tous les gouvernements, hier, aujourd'hui et nous le connaissons sans doute demain.

Les priorités peuvent varier dans le temps : un département qui aura fait un effort tout à fait particulier dans tel ou tel domaine - les classes maternelles ou les équipements sportifs - souhaitera moduler son effort et prendre en charge d'autres investissements. C'est cela la décentralisation ! C'est adapter l'intervention des collectivités locales à une réalité riche, diverse, qui ne peut être évaluée qu'au niveau local. Voilà ce qu'était l'esprit de la décentralisation.

Il me paraît donc essentiel que la liberté d'emploi des crédits correspondant à la D.G.E. attribuée aux communes de moins de 2 000 habitants ne soit pas remise en cause. Tel est le sens d'une série d'amendements que j'ai présentés devant la commission des finances, auxquels mes collègues ont bien voulu réserver un sort favorable et que nous aurons à examiner si la discussion prend un autre tour que celui qui s'annonce.

Je suis de ceux, monsieur le ministre, qui pensent que la décentralisation - je l'ai dit il y a un instant - est un acquis de la législature qui va bientôt s'achever. Notre assemblée comptait et compte probablement encore des décentralisa-

teurs de cœur et des décentralisateurs de raison. Je suis, je le confesse bien volontiers, un décentralisateur de cœur. Je crois que la décentralisation correspond aux exigences actuelles de notre pays.

Sans doute la mise en place de la décentralisation va-t-elle poser un certain nombre de problèmes difficiles d'application. Nous les connaissons ; un certain nombre ont été cités. Dieu sait si la décentralisation a donné naissance à une abondance de textes - décrets, circulaires, instructions - dont les mérites les plus évidents ne sont pas la simplicité ni la clarté. La décentralisation existe dans les textes, mais elle n'a pas encore profondément imprégné nos comportements.

Ce n'est pas à vous, monsieur le ministre, à l'historien que vous êtes, que j'apprendrai qu'au pays de Colbert, de Richelieu, de Napoléon et de quelques autres moins célèbres que je ne citerai pas, la tentation demeure toujours très forte, toujours très vive, de se retourner vers l'Etat pour chercher aide et protection.

Si les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, si les responsabilités respectives de l'un et des autres ne sont pas clairement définies, délimitées et assumées, alors, d'adaptation en adaptation, d'exception en exception, de dérogation en dérogation, la décentralisation, au fil des ans, se trouvera vidée de tout contenu concret.

Tel est, monsieur le ministre, le risque que comporte le projet du Gouvernement dans son état actuel.

Pour ces raisons, liées à l'attachement que je porte à l'idée même de décentralisation et à l'espérance que je nourris qu'elle réussisse là où elle doit réussir, c'est-à-dire sur le terrain, car je la crois féconde et porteuse d'avenir pour notre pays trop longtemps corseté dans un moule uniforme et stérilisant, pour ces raisons, dis-je, je tiens votre projet, monsieur le ministre, dans son état actuel, comme difficilement acceptable. Je forme le souhait que la discussion qui va se dérouler aujourd'hui devant le Sénat offre l'occasion d'une nouvelle avancée de la décentralisation, dans les textes mais surtout dans les esprits. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.L., de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. André Labarrère, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.** Je demande la parole.

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

**M. André Labarrère, ministre délégué.** Je voudrais relever un des derniers points de l'intervention de M. Moinet.

Pour comprendre l'histoire de France, il suffit de regarder comment, à partir de la naissance des communes, au XI<sup>e</sup> siècle, se sont succédés les périodes de centralisation et de décentralisation. Toute l'histoire de France peut se comprendre à travers cette succession.

C'est une de mes fiertés de pouvoir dire que, alors que bien des gouvernements ont promis la décentralisation, jamais jusqu'à l'arrivée du gouvernement de gauche auquel j'appartiens la décentralisation n'est entrée dans les faits.

**M. Christian Poncelet.** Et le référendum de 1969 !

**M. André Labarrère, ministre délégué.** C'est la première fois, je le répète, que la décentralisation entre dans les faits, et cela personne ne peut le nier.

Cependant - et, là, le maire de Pau rejoint le maire de Saint-Rogatien - il y a dans notre histoire, c'est vrai, des tentations extraordinaires de centralisation. En revanche, je ne suis plus d'accord avec lui lorsqu'il affirme que ce texte peut aller contre la décentralisation. Il existe tout de même un garde-fou très important. Vous avez parlé, monsieur le sénateur, de la commission consultative. Celle-ci dispose de pouvoirs extrêmement larges puisqu'elle fixe deux choses tout à fait essentielles : tout d'abord, les priorités par nature d'investissements, ensuite, les taux minimal et maximal, qui doivent, bien entendu, se situer à l'intérieur de la fourchette fixée par le Conseil d'Etat.

Cette commission consultative, formée d'élus vigilants, pourra maintenir la totale indépendance des communes. Certes, le préfet fixe lui-même les opérations individuelles, mais il le fait dans un cadre très strict. Il ne faut pas oublier que ce sont des crédits d'Etat et que le préfet a donc un rôle à jouer.

Laissez-moi, en terminant, vous remercier de la publicité que vous avez faite à la bonne ville de Pau et au département des Pyrénées-Atlantiques, où les débats du Sénat sont toujours lus très attentivement !

Je vous remercie, ainsi que M. Poncelet, d'avoir souligné l'importante avancée de la décentralisation. Je constate, monsieur Moinet, combien vous y êtes attaché, non seulement de raison, mais de cœur. Bien sûr, le maire de Saint-Rogatien et le maire de Pau ne nient pas les difficultés pour que la décentralisation entre vraiment dans les mœurs.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Durand.

**M. Jacques Durand.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après la dotation globale de fonctionnement, dont nous avons examiné le projet de réforme voilà quelques jours, c'est à propos de la dotation globale d'équipement que nous est proposée aujourd'hui une réflexion approfondie et constructive.

L'objectif de ces deux discussions est le même : actualiser et adapter les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales en tirant les leçons de l'observation du réel.

Comme pour la dotation globale de fonctionnement, il n'est en effet pas question de remettre en cause le principe de la dotation globale d'équipement. Celle-ci a été un jalon significatif dans le processus décentralisateur. A la multiplicité des concours spécifiques et ponctuels, au règne des relations privilégiées avec son cortège d'ambiguïtés et d'inégalités, a succédé un mécanisme clair, régulier, automatique, libérant les collectivités des nombreuses tutelles induites par le système précédent et laissant à ces mêmes collectivités une véritable autonomie en matière d'investissement.

Le progrès que l'institution de la D.G.E. a apporté aux relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales est incontestable, et la D.G.E. est partie intégrante de ce que j'appellerai, après vous, monsieur le ministre, l'esprit de la décentralisation, dont le Sénat a d'ailleurs été le plus vigoureux défenseur, puisque c'est un amendement de notre assemblée qui a abouti à l'institution de la D.G.E.

Cependant, sa mise en œuvre a révélé, malgré de nombreux aspects positifs, quelques carences indéniables qui ont frappé principalement les petites communes.

En effet, le mécanisme du taux de concours n'est réellement intéressant pour une collectivité que si elle pratique une politique d'investissement construite et suivie, fondée sur une programmation sérieuse et régulière. Il suppose aussi un certain volume d'investissement, pour que le taux nécessairement faible d'une telle dotation aboutisse à des taux significatifs sur le plan budgétaire.

Ces conditions sont généralement réunies pour les départements et pour les grandes communes ; elles ne le sont pas pour les petites communes surtout en milieu rural. Je puis en témoigner, étant président d'un conseil général et maire d'une petite commune. Pour ces petites collectivités, les sommes que représente annuellement la D.G.E. sont très insuffisantes pour envisager la réalisation d'un investissement volumineux et ponctuel ou même ce que j'appellerai l'équipement historique. Il faudrait qu'elles s'astreignent pour cela à un véritable effort d'épargne, que les aléas budgétaires rendent, la plupart du temps, bien fragiles.

Il fallait donc impérativement remédier à cette situation difficile des petites communes, sous peine de les voir renoncer progressivement à tout projet d'investissement significatif.

L'objectif essentiel de ce projet de loi, mes chers collègues, c'est d'apporter une réponse aux interrogations de plus en plus pressantes des élus locaux dans ce domaine. Le système qui nous est proposé vise à leur redonner les moyens de réaliser les investissements les plus importants à l'échelle de leur commune, tout en s'insérant assez étroitement dans le jeu institutionnel local, tel qu'il est né de la décentralisation.

Le projet de loi qui nous est présenté permettra de rendre plus efficace et plus équitable le mécanisme de la dotation globale d'équipement, en particulier pour les petites communes.

En effet, le taux de concours est nécessairement peu élevé dans la mesure où il s'applique à toutes les dépenses d'investissement des communes. Par conséquent, il ne permet pas aux petites communes d'assurer dans des conditions satisfaisantes les opérations d'une certaine importance, notamment les opérations de voirie, de constructions scolaires - il y a été

fait allusion tout à l'heure - voire de salle communale, équipement particulièrement significatif dans nos communes rurales.

C'est pour répondre à ce problème que le projet de loi fait une distinction entre deux régimes pour la dotation globale d'équipement.

Le système du taux de concours est maintenu pour les communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants, tandis qu'un mécanisme de subventions, opération par opération, est mis en place pour les petites communes de moins de 2 000 habitants.

En ce qui concerne les communes dont la population est comprise entre 2 000 et 10 000 habitants et qui relèvent donc normalement du système du taux de concours, la possibilité leur est offerte d'opter pour le mécanisme des subventions.

Je tiens d'ailleurs à souligner que ce choix n'est pas définitif puisque l'article 2 du projet de loi prévoit que, dans le délai de deux mois suivant chaque renouvellement général des conseils municipaux, ces communes ou groupements pourront renoncer au bénéfice des attributions de la première part de la D.G.E. des communes, pour bénéficier des subventions versées au titre de la seconde part. Cette possibilité permettra ainsi aux communes de choisir le système le plus avantageux - ou apprécié comme tel par elles - pour elles.

Néanmoins, il faut noter que, si les communes pourront bénéficier de subventions pour les opérations en cours ayant fait l'objet d'un taux de concours, en revanche une opération ne pourra être l'objet de financement au titre de la première part si elle a auparavant reçu des subventions au titre de la deuxième part.

Cet aspect montre bien le souci qui a guidé l'élaboration du projet de loi, c'est-à-dire celui d'adapter le plus étroitement possible le mécanisme de la D.G.E. aux besoins et aux souhaits des communes, tels qu'ils ont été souvent exprimés.

Cette volonté d'assurer aux communes des ressources suffisantes apparaît également, et je dirai surtout, dans la part qui est faite aux petites communes et, bien souvent, aux plus pauvres d'entre elles.

A ce titre, il n'est pas fondé d'avancer la relative modicité de l'enveloppe globale affectée à la D.G.E. pour critiquer la réforme qui nous est proposée.

En effet, en premier lieu, les sommes en jeu sont loin d'être négligeables puisqu'elles dépassent largement 2 milliards de francs et la revalorisation prévue par le projet de loi de finances pour 1986 est très significative : plus de 20 p. 100 d'augmentation. C'est dire que la politique d'investissement des communes est véritablement l'un des soucis prioritaires du Gouvernement.

Ensuite, le caractère forcément limité du concours financier de l'Etat rend précisément indispensable l'adaptation du système pour en améliorer l'efficacité, notamment pour les petites communes.

En effet, si pour les grandes villes, comme la ville de Pau, monsieur le ministre, le pourcentage de la D.G.E. ne représente souvent qu'une très faible part dans le financement des investissements, cette part, même insuffisante, est indispensable pour une petite commune. Elle est souvent observée à la loupe.

C'est cette insuffisance, que trois années de pratique ont révélé, qui incite aujourd'hui le Gouvernement à modifier le mécanisme d'attribution pour les communes de moins de 2 000 habitants et pour celles de 2 000 à 10 000 qui auront opté pour la deuxième part.

Le système de subvention opération par opération permettra, en effet, d'apporter une aide supérieure aux petites communes dont le rythme d'investissement est très irrégulier. Cette deuxième part devrait assurer un niveau de concours comparable au taux de subvention antérieur à la globalisation.

De plus, un système de majoration des attributions est prévu pour les communes dont le potentiel fiscal est supérieur de 20 p. 100 au moins au potentiel fiscal moyen du groupe démographique. Les crédits de cette majoration seront d'ailleurs prélevés sur ceux de la première part de la D.G.E.

Je vous épargnerai, mes chers collègues, la description détaillée du mécanisme de répartition entre les deux parts et à l'intérieur de celles-ci. Néanmoins, je voudrais attirer votre attention sur quelques éléments montrant la volonté qui anime l'ensemble de ce texte et dont je me fais devant vous le porte-parole, c'est-à-dire celle d'aider le plus possible les petites communes.

En effet, outre l'élément majeur de ce projet, c'est-à-dire la distinction de deux parts, dont je vous ai rappelé les avantages pour les communes de moins de 2 000 habitants, les critères retenus pour répartir l'ensemble de la D.G.E. en deux parts et entre les départements me semblent tout à fait judicieux. Ainsi le critère de la voirie classée dans le domaine public communal occupe une place de choix. Or vous savez, mes chers collègues, l'importance de ce poste dans les dépenses d'investissement des communes rurales.

Si l'objectif essentiel de la réforme qui nous est proposée reste une meilleure prise en compte des intérêts des petites communes, il n'en respecte pas moins la lettre et l'esprit de la décentralisation, même si c'est le représentant de l'Etat dans le département qui se voit ainsi confier une nouvelle responsabilité financière.

En effet, deux éléments indiquent nettement la volonté de ne pas contredire l'esprit de la décentralisation : d'une part, l'association étroite des élus concernés et du conseil général au sein d'une commission *ad hoc* constituée auprès du préfet, sans oublier le rôle joué par le comité des finances locales à l'échelon national ; d'autre part, le progrès que représente cette réforme en termes de déconcentration, corollaire indispensable de la décentralisation.

Conformément aux principes de la décentralisation, il était exclu que le président du conseil général se vît confier la responsabilité de l'attribution de la deuxième part communale. Cela aurait tout naturellement constitué un cas flagrant de tutelle financière d'une collectivité décentralisée sur une autre, ce que les textes de 1982 et 1983 avaient proscrié de la manière la plus claire. Au surplus, il eût été contradictoire de voir la décision d'attribution d'un concours de l'Etat accordée à un responsable élu, qui détient déjà par le budget départemental les moyens d'une politique autonome de soutien aux communes.

De la même manière, on aurait mal compris que les élus concernés au premier chef - les maires des petites communes - ainsi que l'assemblée départementale, qui, comme certains l'ont rappelé, est devenue un interlocuteur quotidien des communes, ne soient pas associés au processus d'attribution de la deuxième part de la D.G.E.

Cette nécessité a été comprise puisque le projet qui nous est soumis prévoit l'institution d'une commission d'élus auprès du représentant de l'Etat, chargée de fixer, chaque année, les catégories d'opérations prioritaires ainsi que les taux minima et maxima des concours applicables à chacune d'elles.

Les décisions de cette commission seront en quelque sorte exécutoires puisque le représentant de l'Etat dans le département sera tenu de les suivre. Il faut enfin souligner qu'elle ne comprendra que des élus.

Il serait à ce titre intéressant, monsieur le ministre, que les modalités de désignation des membres de cette commission soient précisées plus avant par le texte : la meilleure formule serait l'élection au système proportionnel par le collège que forme l'ensemble des maires concernés, comme, d'ailleurs, cela se fait pour la plupart des commissions *ad hoc* constituées depuis la décentralisation. A ces membres représentant les élus municipaux s'ajouteraient les représentants du conseil général.

Quant au nombre total de membres que compterait la commission, pourrions-nous avoir une idée, monsieur le ministre, des projets du Gouvernement en la matière ?

Il serait enfin judicieux de prévoir la possibilité pour les membres titulaires de la commission de se faire représenter dans ce nouvel organe.

La concertation, l'association des élus intéressés au niveau local est, à mon sens, un pilier important de cette réforme, et je l'approuve sans réserve.

On doit tenir compte, même si ce n'est pas une nouveauté, du rôle essentiel joué, à l'échelon national, par le comité des finances locales, rôle sur lequel on n'insiste pas assez.

Le comité a été, tout d'abord, largement associé à l'élaboration du texte qui nous est proposé et son avis a compté pour beaucoup dans les propositions du Gouvernement.

Ensuite, le nouveau système lui-même l'associe étroitement au processus de répartition nationale, puisqu'il sera systématiquement consulté sur le volume respectif des deux parts que comprendra la D.G.E. communale.

La concertation et l'association des élus à la gestion publique des finances locales trouvera ainsi une occasion régulière de s'exprimer.

Au-delà de cette association locale et nationale des élus, ce dispositif représente également une avancée en matière de déconcentration qui me paraît être le corollaire nécessaire de la décentralisation. C'est, en effet, à l'échelon local que sera prise la décision d'attribuer la deuxième part de la D.G.E. ; c'est au représentant de l'Etat dans le département qu'il appartiendra de retenir, en fonction des priorités du développement local, les projets bénéficiant d'un concours spécifique.

L'échelon local de l'administration de l'Etat voit ainsi pleinement reconnu son pouvoir d'appréciation et de décision ; ce renforcement ne peut que contribuer à un meilleur fonctionnement de la décentralisation.

Souhaitons simplement que le mouvement de déconcentration ne s'arrête pas là et que, progressivement, de plus en plus de décisions soient transférées vers l'administration locale. Là réside l'avenir de la décentralisation et, dans une large mesure, la clé de sa réussite.

Ainsi, loin de constituer un frein ou un barrage à l'œuvre décentralisatrice, la nouvelle procédure d'attribution de la D.G.E. communale s'inscrit parfaitement dans sa logique, en intégrant les acquis des lois de 1982 adaptés et améliorés dans un souci de plus grande efficacité.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, notre pays compte trop de petites et de très petites communes pour que leur situation financière, dominée depuis toujours par la précarité et la faiblesse des moyens - nous le vivons tous les jours - ne fasse l'objet d'un traitement particulier.

Je tiens à vous rappeler, mes chers collègues, la situation qui était la nôtre avant la création de la dotation globale d'équipement. Combien de petites communes - je vous le demande, étant moi-même maire d'une commune de faible dimension - recevaient des aides de l'Etat pour le financement d'équipements sportifs, de salles polyvalentes ou autres ? Seul le département leur apportait quelques aides. Ce souvenir doit rester dans le passé ; la D.G.E. constitue aujourd'hui un « plus » indispensable. Or, mes chers collègues, ce projet de loi vise à conforter ce « plus », à l'améliorer, à le rendre plus efficace pour les petites communes.

\* C'est ce souci d'efficacité qui a guidé l'élaboration du nouveau système d'attribution de la D.G.E. communale, répondant ainsi aux attentes des élus concernés.

Je rappellerai d'ailleurs à M. le ministre de l'intérieur que ces propositions sont nées dans le département du Tarn qui regroupe 297 communes de moins de 2 000 habitants. Réunis au sein d'une assemblée d'élus de communes rurales, ses participants ont, en effet, proposé la création d'une dotation globale d'équipement.

Le nouveau système rendra possible la réalisation d'investissements qui semblaient voués à n'être parfois que des projets. En outre, il s'accompagne de dispositions qui démontrent une assimilation satisfaisante des conséquences de la décentralisation. C'est la preuve que l'on peut être plus réaliste tout en étant fidèle à l'esprit décentralisateur qui a renouvelé et qui modernise, d'une manière décisive, les règles du jeu politique et institutionnel local.

Mes chers collègues, ce projet de loi doit recueillir l'assentiment de tous ceux qui manifestent un véritable souci de revitaliser les petites collectivités qui constituent - nous le savons tous car nous le vivons tous les jours - les cellules fondamentales de la démocratie locale.

Or, monsieur le ministre, mes chers collègues, vous savez combien les maires sont attentifs aux concours - de l'Etat, de la région ou du département - lors de l'établissement des budgets communaux. En effet, tous ici, sans exception, quelque jugement que nous portions sur la dotation globale d'équipement, nous regardons très attentivement le chiffre qui figure à la ligne budgétaire 14-31 ! (*Sourires.*) Pour la petite commune rurale que j'administre, cette ligne 14-31 restait blanche jadis ; or, environ 70 000 francs y figuraient l'an passé et 91 000 francs y figureront cette année.

Une telle commune de plus de 2 000 habitants constitue vraiment le menu fretin, certes ! Néanmoins, ce concours me permettra d'équiper très convenablement la salle de jeux de l'école maternelle. De plus, si je n'ai pas encore opté pour la globalisation, je le ferai certainement afin de pouvoir réaliser un nouvel investissement dans le domaine scolaire. Or, voilà quelque temps, je n'aurais pas pu agir de la sorte car les concours de l'Etat étaient toujours des rêves, jamais des réalités.

**M. le président.** La parole est à M. Malé.

**M. Guy Malé.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais bien partager l'optimisme de mon collègue et ami M. Jacques Durand, mais je ne le puis. Si je partage son point de vue sur la finalité du projet de loi, je ne suis pas d'accord avec lui lorsqu'il prétend que, contrairement à un passé récent, la ligne budgétaire 14-31 n'est plus blanche désormais.

Monsieur Jacques Durand, monsieur le ministre, mes chers collègues, un budget communal, départemental ou national ne peut être jugé uniquement sur une ligne budgétaire ; il doit l'être d'une façon globale.

Cela dit, il est vrai que les élus locaux étaient nombreux à souhaiter une dotation globale d'équipement, après avoir attendu que des services d'Etat, consultés pour avis, leur retournent les dossiers pour inscription sur des subventions spécifiques pendant des semaines, des mois, des années parfois. Lorsque ces subventions forfaitaires arrivaient, le coût des réalisations était tellement dépassé qu'elles en étaient inutiles. C'est une évidence et j'ai applaudi, nous avons applaudi à la mise en place d'une dotation globale d'équipement lorsque celle-ci a vu le jour. Ce système représentait, ou aurait pu représenter, un avantage sérieux pour les petites communes.

Maire d'une commune rurale de 6 000 habitants, je dispose de techniciens avertis, mais tel n'est pas le cas de la plupart des communes de moins de 2 000 habitants. Voilà pourquoi la dotation globale d'équipement, selon la façon dont elle aurait été appliquée et surtout si le taux de concours de l'Etat avait été différent de celui que nous avons constaté, aurait permis d'agir avec beaucoup plus de célérité dans l'exécution de réalisations indispensables aux communes.

Il est vrai aussi que les dossiers établis par l'administration pour les petites communes représentaient un élément très important par les conseils très pertinents qui étaient ainsi dispensés aux maires. Mais les communes courraient le risque de subir une tutelle de l'administration.

La globalisation des crédits d'équipement au travers de cette dotation globale d'équipement aboutissait à une aide automatique et objective. Ainsi les maires, notamment les maires des petites communes rurales, n'étaient plus placés en position de mendicité - comme ils en avaient souvent l'impression - vis-à-vis de l'administration. Ces maires-là avaient d'ailleurs dénoncé cette situation depuis longtemps et, plus particulièrement, dans les réponses au questionnaire qui leur avait été adressé en 1977.

Ainsi, mes chers collègues, monsieur le ministre, dès lors qu'un conseil municipal, quelle que soit la taille de la commune, décide d'un investissement, l'aide de l'Etat lui est garantie. Elle est répartie de manière objective et connue à l'avance, sans appréciation ni sur les projets ni sur les représentants. Un taux de concours connu au début de l'année permet à chaque commune de calculer la dotation globale d'équipement à laquelle elle peut prétendre.

Mais, il faut bien le reconnaître à la lumière de ces deux années d'expérience, cette dotation globale d'équipement a suscité de très vives déceptions chez les maires et, plus particulièrement, chez ceux des petites communes, d'une part, dans la mesure où elle s'inscrit dans un contexte de baisse de l'ensemble des concours financiers accordés par l'Etat aux collectivités locales et, d'autre part, en raison du caractère dérisoire de ce taux de concours de l'Etat qui est plafonné à 2,2 p. 100.

Pour un bref instant, je traiterai de la dotation globale de fonctionnement. Si, en 1981, elle progressait en moyenne de 18,6 p. 100 alors que le taux d'inflation s'élevait à 13,4 p. 100, en 1985, elle n'a progressé que de 5,18 p. 100 pour un taux d'inflation que l'on peut raisonnablement estimer à environ 5 p. 100. Compte tenu de la progression des dépenses de fonctionnement des communes, cette réduction en termes de pouvoir d'achat apparaît particulièrement préoccupante pour les budgets locaux. En effet, dans le même ordre d'idées, le taux de concours de la D.G.E. qui était de 2,2 p. 100 en 1984 n'a pas dépassé ce seuil dans l'année 1985. Ce fut opportunément rappelé lors de la discussion de la loi relative au transfert des compétences de même que par les orateurs qui m'ont précédé à cette tribune.

En réalité, les inconvénients du système de la D.G.E. l'emportent incontestablement sur ses avantages. Il s'agit, tout d'abord, de la très grande faiblesse des crédits inscrits : si le

montant des crédits disponibles est de 1,6 milliard de francs, la dépense réelle d'investissement est évaluée à 56 milliards de francs. Ensuite, il faut reconnaître que des erreurs ont été commises lors de la fixation des clés de répartition de cette D.G.E. entre les communes de même qu'entre les départements.

Cette répartition n'est guère favorable aux petites communes - tout le monde le reconnaît - dans la mesure où la seconde part de cette dotation globale d'équipement liée à des critères objectifs, physiques et financiers ne représente que 15 p. 100 de la masse totale de la dotation, alors que la part principale, liée à l'investissement local, représente 70 p. 100 au total de cette dotation. Cela signifie concrètement qu'avec l'ancien système des subventions spécifiques, lorsqu'une commune souhaitait réaliser un équipement important - la construction d'un groupe scolaire par exemple - elle sollicitait une subvention spécifique auprès de l'Etat dont le montant pouvait atteindre de 10 à 30 p. 100 ; à ce montant de dépenses s'ajoutait l'aide directe du département. Mais, attention, les départements pourront-ils suivre, comme ils l'ont toujours fait alors qu'ils devront faire face à d'autres charges, la prise en charge des collèges notamment ? C'est une question que nous nous posons tous.

A l'heure actuelle, les mécanismes de cette dotation globale sont ce qu'ils sont, mais je ne pense pas qu'ils vont nous permettre la mise en œuvre de ce type de procédure. Je crains qu'ils ne soient pas autre chose qu'un préjudice au développement de l'équipement rural, d'autant que les petites communes connaissent parallèlement des difficultés croissantes de financement dans d'autres domaines. Je crois aussi - et cela a été prouvé - que ce système a entraîné une très grande inégalité de l'ensemble des communes devant l'investissement.

Le groupe de travail dirigé par notre collègue M. Jean-Pierre Fourcade a présenté, à cet égard, une étude tout à fait édifiante - René Monory l'a effleurée tout à l'heure dans ses propos. Ainsi, en 1984, 22 192 communes se sont partagé environ 170 millions de francs au titre de la D.G.E., soit en moyenne 7 615 francs par commune, alors que douze villes de plus de 200 000 habitants se sont, elles, partagé 123 millions de francs, soit une moyenne de 10 millions de francs par ville. Il y a donc une nette inégalité, que je tenais à souligner. Même si les 22 192 communes concernées ne comptent pas plus d'habitants que les douze villes que j'ai évoquées, la comparaison aboutit au constat d'une grande inégalité dans la répartition de la D.G.E.

Le décalage entre les besoins de financement et le montant des concours d'Etat, notamment pour les communes petites et moyennes, se révèle de plus en plus important, ce qui oblige les communes à renoncer à leurs investissements. Je ne prendrai qu'un seul exemple : celui de l'entretien de la voirie. Dans un département que je connais bien - mais il ne s'agit pas du mien - avec 800 millions de francs environ au titre de la D.G.E. et un taux moyen de 42 p. 100 de subventions hors taxe pour la voirie, les 323 communes de moins de 2 000 habitants de ce département ne pourront entretenir que 250 mètres de voirie communale. Le département devra donc faire un effort très important, mais le pourra-t-il ? Il devra disposer des fonds disponibles pour permettre aux communes concernées de transformer ces 250 mètres en kilomètres.

Une telle situation réduit encore les prestations en faveur des entreprises publiques, qui doivent rechercher d'autres sources de financement, par voie d'emprunt dans la plupart des cas, d'où une augmentation supplémentaire de la fiscalité locale.

Là encore, mes chers collègues, la situation se révèle préoccupante du fait du tarissement des crédits alloués aux collectivités locales et de la difficulté, en période de diminution du pouvoir d'achat, d'augmenter la pression fiscale.

Les objectifs poursuivis par votre projet de loi, monsieur le ministre, sont très louables, je tiens à le préciser. Ils devraient permettre aux communes de moins de 2 000 habitants de bénéficier à nouveau de subventions spécifiques, tandis que les autres pourront opter pour le système le plus approprié aux programmes qu'elles désirent réaliser. Ce projet offre donc une plus grande souplesse dans l'appréciation et, bien sûr, dans la réalisation.

Je voudrais maintenant revenir un court instant sur les propos qu'a tenus notre excellent collègue M. René Monory, au nom de la commission des finances : selon lui, le problème financier de fond n'a pas été résolu dans la mesure où

le volume de la D.G.E. demeure toujours faible. Par ailleurs, bien que s'inscrivant dans le cadre de la décentralisation, ce texte ne suit pas tout à fait l'esprit que le législateur a voulu instaurer, du fait du renvoi systématique au pouvoir réglementaire pour la fixation du montant des diverses parts de la dotation.

Sur ce point, mon point de vue diffère d'ailleurs de celui de mon ami Jacques Durand, compte tenu du maintien de critères objectifs dont la connaissance scientifique semble réservée aux services de l'Etat et de l'abandon à l'autorité de tutelle - en l'occurrence le préfet, commissaire de la République - du soin de répartir la part revenant, d'un côté, d'une part, aux communes de moins de 2 000 habitants et, de l'autre, à celles qui sont situées dans la tranche de 2 000 à 10 000 habitants et qui ont opté pour ce nouveau système.

A mon avis, la commission d'élus ne devrait pas exercer de tutelle dans la mesure où elle sera composée d'élus locaux. Les conseils généraux ne répartissent-ils pas déjà des crédits pour le remembrement et pour l'aménagement de certains villages ? Pourquoi en appeler au commissaire de la République ? Je ne comprends pas très bien. Je suis de ceux qui pensent que cette responsabilité doit être exercée par un élu - pourquoi pas par le président du conseil général ? - après avis de la commission consultative des élus. Tel est l'esprit de la décentralisation et je ne comprends pas qu'il en aille autrement.

Il apparaît peu souhaitable de laisser au seul préfet le soin de répartir des subventions spécifiques, s'agissant de dossiers dont l'instruction et le suivi relèvent déjà de la compétence de l'administration. Ce système ne me paraît pas très sain.

Pour toutes ces raisons, monsieur le ministre, mes chers collègues, même si nous ne sommes pas défavorables aux objectifs de ce projet de loi, nous ne pouvons qu'émettre certaines réserves, surtout vis-à-vis de la mise en œuvre des dispositions qu'il contient. Voilà pourquoi notre vote sera fonction des décisions qui interviendront sur les amendements que nous avons proposés sur le projet de loi que vous nous soumettez. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste.*)

**M. André Labarrère, ministre délégué.** Je demande la parole.

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

**M. André Labarrère, ministre délégué.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je ne souhaite pas allonger le débat, mais je tiens à répondre d'une phrase à M. Malé, sans vouloir l'accabler, ce qui serait ridicule. J'ai, en effet, relevé dans son propos une série d'inexactitudes.

Prenons un exemple très clair, s'agissant des communes de moins de 2 000 habitants. Voici les chiffres, qui sont absolument incontournables : pour 32 470 communes, représentant 26,3 p. 100 de la population et 27,2 p. 100 de l'investissement, la part relative de la D.G.E. en 1983 était de 27,9 p. 100. En 1984, avec des investissements à peu près équivalents, cette part est passée à 39,8 p. 100, soit une augmentation de 42,6 p. 100. Je suis maire d'une commune de 90 000 habitants et je puis vous dire que, dans le même temps, les grandes communes, c'est-à-dire celles qui comptent 10 000 habitants et plus, ont vu leur part diminuer de 19,7 p. 100. Il est donc inexact de dire que les petites communes sont défavorisées. Les chiffres que je cite sont incontournables ! Et ce n'est pas le maire de Pau qui se révolte car, en tant que conseiller général, il connaît bien les petites communes. Je tenais à vous répondre sur ce point, monsieur Malé, sans entrer dans une polémique.

**M. le président.** La parole est à M. Descours Desacres.

**M. Jacques Descours Desacres.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, rarement une disposition suscitée par la mise en œuvre de nouveaux principes en matière administrative ne se sera révélée aussi rapidement inadaptée à la solution d'une partie importante des problèmes pratiques qui étaient à l'origine de son élaboration.

L'année même où la loi du 7 janvier 1983 avait mis en forme la dotation globale d'équipement, deux textes ultérieurs la modifiaient et, avant même que les conséquences à en attendre aient pu être exactement mesurées par les élus locaux, ceux-ci en ont demandé la révision, ayant été très troublés par les résultats constatés dès 1983 et rarement expliqués avec précision.

A la méconnaissance des règles de la comptabilité publique, à la confusion entre autorisations de programme et crédits de paiement, se sont ajoutées de graves erreurs de prévision quant aux investissements susceptibles de donner droit à cette dotation, qui se sont lourdement répercutées sur les attributions de 1984.

Devant cette situation avec une précipitation désapprouvée tant par l'Assemblée nationale que par le Sénat, faute de simulation préalable, le Gouvernement proposait, par amendement au projet de loi de finances pour 1985, une refonte des dispositions en vigueur.

Celle-ci n'ayant pas été votée, un texte différent justifiant *a posteriori* l'attitude des deux chambres du Parlement fut soumis à la réflexion du comité des finances locales et fit l'objet de concertations poussées et prolongées, dont le projet actuel a conservé des éléments. Le premier semestre de la présente année fut, en outre, jalonné du dépôt de propositions de loi et d'amendements au projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ; il y a été fait écho tout à l'heure.

Le Sénat est aujourd'hui saisi, suivant la procédure d'urgence, d'une nouvelle version de ce projet.

Remarquant que cette dotation ne représente qu'un pourcentage minime des concours de l'Etat aux collectivités locales et ne revenant pas sur ce qui a été excellemment dit à ce sujet, il est permis de s'interroger sur l'opportunité des modifications envisagées.

N'est-il pas de moyen plus simple et moins aventureux de donner satisfaction aux petites communes qui - les propos de M. le ministre, à l'instant même, me le confirment - risquent fort d'être finalement pénalisés par le nouveau système proposé, compte tenu de la progression intervenue en 1985 ?

En effet, celles-ci se sont initialement inquiétées essentiellement de la disparition des crédits du fonds d'investissement routier qui les aidaient, presque chaque année, à améliorer leur voirie, ainsi que de l'impossibilité à laquelle elles risquaient de se heurter si l'augmentation du nombre des enfants à scolariser dans leurs classes primaires nécessitait la construction de bâtiments, ainsi que M. Durand l'a rappelé tout à l'heure.

Un remède avait déjà été apporté au premier inconvénient par la réservation aux communes comptant moins de 2 000 habitants de 15 p. 100 au moins de la dotation globale d'équipement, et celles-ci pourraient avoir à regretter que le texte en discussion n'ait plus prévu une telle garantie pour elles.

La communication aux sénateurs du montant des sommes réparties à ce titre pour 1985 à quelques communes de leur département aurait éclairé leur vote, de ce point de vue, beaucoup mieux que de longs exposés théoriques ; les chiffres globaux que vous venez de donner, monsieur le ministre, vont dans le sens de ce propos.

Il serait alors vraisemblablement apparu que seuls demeuraient urgents à régler les problèmes posés par les constructions scolaires du premier degré ; le rétablissement pour celles-ci d'une subvention spécifique, qui aurait pu être attribuée par le commissaire de la République, conformément aux propositions du conseil général - comme en matière d'hydraulique agricole ou de remembrement - serait une formule simple et conforme à l'esprit de la loi de décentralisation, la méthode actuelle de répartition de la dotation alimentée par la globalisation des autres crédits spécifiques restant inchangée.

La conséquence chiffrée en serait une moindre progression, en 1986, des crédits de la dotation globale d'équipement, lesquels vont augmenter sensiblement - cela a été dit - avec l'achèvement des travaux financés à l'aide des subventions spécifiques accordées antérieurement à la globalisation de ces dernières. Par conséquent, nul ne se sentirait lésé par une formule dont sa collectivité, grande ou petite, serait susceptible de bénéficier un jour.

Ce système serait, en outre, infiniment plus simple à gérer sans qu'il soit besoin de mettre sur pied de nouvelles commissions de répartition et des services d'études des dossiers de demande de subventions, dont le statut n'est pas prévu, bien que nous sachions tous combien ce point est important.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ces propos vous ont exposé les motifs pour lesquels j'ai déposé des amendements, dans le seul but de rechercher avec vous une solution simple à l'un des principaux pro-

blèmes d'équipement posé aux communes, petites et moyennes, par la mise en place de la dotation globale d'équipement.

L'avenir dira si les échanges de vues entre le Gouvernement et le Parlement aboutiront seulement à un texte qui ne sera qu'un nouvel avatar d'une idée considérée comme généreuse, ou si, enfin, les élus locaux pourront se référer à des dispositions dont l'équité et la simplicité entraîneront leur adhésion, atteignant de ce fait à la stabilité, ce caractère indispensable aux lois pour que l'Etat et les citoyens y trouvent appui dans leur volonté d'aller de l'avant. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I.*)

**M. le président.** La parole est à M. Pelletier.

**M. Jacques Pelletier.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les 32 000 communes de moins de 2 000 habitants ont des besoins d'investissement très importants : pour la dernière année dont les résultats sont connus - 1983, je crois - ceux-ci représentaient plus de 27 p. 100 de l'ensemble des investissements réalisés par les communes, alors que la population de ces dernières représente un peu plus de 26 p. 100 de la population nationale. Je crois, monsieur le ministre, que nous sommes d'accord sur les chiffres.

**M. André Labarrère, ministre délégué.** Tout à fait !

**M. Jacques Pelletier.** Ces chiffres moyens doivent être complétés par une autre observation sur l'hétérogénéité des situations rencontrées.

En effet, 18 000 de ces communes rurales ont vu leur population s'accroître entre les deux derniers recensements. Cette tendance vers le retour au rural entraîne, pour les responsables des communes concernées, des difficultés quasi insurmontables du fait des exigences nouvelles de ces anciens citadins habitués à disposer de services souvent absents en milieu rural - crèches, cantines scolaires, transports publics, etc.

Aujourd'hui, ce développement de l'habitat touche essentiellement des communes bien reliées aux agglomérations voisines par des réseaux de transports routiers rapides. Mais demain, le développement des technologies nouvelles et, aussi, la possibilité offerte par l'informatique de travailler à distance permettront d'envisager un remodelage profond de la carte de l'habitat, ce qui jouera encore davantage sur les investissements nécessaires en milieu rural. C'est pourquoi on ne peut pas dire que les communes rurales soient très avantagées ; elles ont des problèmes à résoudre que d'autres communes n'ont pas.

Or, ces communes rurales, en développement ou en régression, sont chaque jour confrontées à de nouveaux obstacles limitant leur capacité d'investissement.

La D.G.E. a montré son incapacité à aider celles qui avaient des programmes de création d'équipement, et une réforme du système actuel - unanimement demandée par les maires lors de leur congrès de 1984 - ne peut qu'être accueillie favorablement.

Cependant, je ne peux passer sous silence que, dans le même temps, et pour des montants financiers beaucoup plus importants, les mêmes communes rurales ont été pénalisées par la réforme du fonds de péréquation de la taxe professionnelle et risquent de l'être par la réforme du fonds de compensation de la T.V.A. dont le seuil d'éligibilité est fixé à 10 000 francs d'investissements au cas où la dernière mouture de la D.G.F. ne tiendrait pas compte de nos souhaits.

Il faut ajouter à cela qu'il est prévu qu'en 1986 le Crédit agricole ne pourrait plus distribuer de prêts bonifiés aux communes rurales, alors que cette catégorie de prêts représente aujourd'hui plus de 30 p. 100 des emprunts contractés par les communes de moins de 700 habitants.

Voilà dans quel contexte financier s'inscrit le projet de loi qui nous est soumis.

Les crédits de la D.G.E. représentent, en 1985, 1,9 milliard de francs en crédits de paiement et 2,6 milliards de francs en autorisations de programme. C'est peu de chose par rapport aux plus de 50 milliards de francs d'investissements réalisés.

Les quelque 2 p. 100 environ, selon les modalités de calcul retenues, que représentait le taux de concours du système actuel peut, sans grandes conséquences, être supprimé pour l'ensemble des communes rurales si celles-ci sont assurées

d'être mieux aidées financièrement lorsque le besoin s'en fait réellement sentir à l'occasion d'un investissement important dont leur conseil municipal aura décidé la réalisation.

Alors, pourquoi revenir sur un des principes fondamentaux de la loi de mars 1982 ? Pourquoi ce rétablissement d'une tutelle du représentant de l'Etat ?

Je vous avoue que les maires des communes rurales ne le comprennent pas.

Aucun des arguments avancés ne semble convaincant. La tutelle préfectorale n'a jamais été le meilleur garant de l'opportunité des investissements réalisés dans le passé par les collectivités publiques.

Chacun connaît quelques exemples de zones industrielles vides, ou presque, dont on se demande si leur inutilité n'était pas facilement prévisible, étant donné le rythme de création de telles zones dans l'arrondissement.

La tutelle préfectorale est-elle un meilleur garant des conditions techniques ou financières de mise en œuvre d'un projet ?

Là encore, on ne peut que constater que bien des investissements réalisés sous le contrôle étroit des services, tant administratifs que techniques, de l'Etat ont conduit à des coûts de gestion mal estimés au départ ou à des charges financières excessives.

Ces arguments ne sont nullement une critique à l'égard des services qui exerçaient une tutelle ; ils visent à démonter les arguments employés pour justifier le rétablissement de cette tutelle.

La loi de 1982 a reconnu que le meilleur garant de la qualité de la gestion communale est le maire, responsable devant ses électeurs.

Les différentes études et rapports engagés depuis deux ans, notamment par le commissariat général du Plan, révèlent qu'aucun des « dérapages » annoncés par certains ne s'est généralisé.

Je me pose la question de savoir ce qui, dans ces conditions, peut justifier que l'on demande au législateur de redonner aux commissaires de la République un pouvoir quasi discrétionnaire pour choisir celles des communes demanderesse qui bénéficieront des subventions d'équipement dont le cadre général aura été défini par une commission créée à cet effet.

Monsieur le ministre, tout à l'heure, vous indiquez, en réponse à une question de M. Josy Moinet, me semble-t-il, que la commission fixerait les priorités par nature d'investissement et qu'elle établirait également les taux minima et maxima de subventions dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat. C'est exact, mais c'est quand même le décret qui déterminera quelle sera la commune du département qui bénéficiera de la subvention. Sur quels critères ? Nous n'en savons rien et le Conseil d'Etat ne sera pas du tout tenu de nous indiquer ces critères. C'est un retour en matière de décentralisation que nous ne pouvons pas accepter et que les maires des communes rurales se refusent, de façon unanime, à accepter.

En effet, les maires sont prêts à prendre leurs responsabilités. Ce n'est pas le fait que les crédits de la dotation globale d'équipement soient engagés par les représentants de l'Etat que les maires rejettent. C'est qu'il leur soit refusé le droit de s'arbitrer eux-mêmes.

D'autres crédits d'équipements ruraux sont déjà répartis par les élus : les conseillers généraux disposent des crédits du F.N.D.A.E. - Fonds national pour le développement des adductions d'eau - par exemple, et les répartissent en fonction de programmes pluriannuels, ou des urgences, entre les communes ou syndicats de communes de leurs cantons respectifs.

Ce système a fait la preuve de son efficacité. Pourquoi la commission d'élus envisagée dans le projet de loi ne pourrait-elle disposer du droit de proposer au commissaire de la République la liste des opérations à subventionner, ainsi que le montant de l'aide de l'Etat qui leur est attribuée ? C'est le sens d'un amendement que j'ai déposé.

Mais au-delà de la répartition de ces trop maigres crédits, je suis, pour ma part, persuadé que c'est en nous habituant, nous, maires des 36 000 communes de France, à travailler ensemble dans le cadre de telles commissions, à réfléchir ensemble aux programmes d'équipements de nos communes et en apprenant à nous arbitrer, que nous développerons les solutions intercommunales indispensables au développement

local et à l'aménagement rural. (*Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique, ainsi que sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.D.F.*)

**M. le président.** Nous allons interrompre maintenant nos travaux.

**M. René Monory, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. René Monory, rapporteur.** Monsieur le président, la commission souhaiterait que la séance fût reprise à vingt-deux heures quinze.

**M. le président.** Le Gouvernement accepte-t-il cette proposition ?

**M. André Labarrère, ministre délégué.** Tout à fait.

Monsieur le président, la discussion générale est-elle close ?

**M. le président.** Non, monsieur le ministre.

**M. André Labarrère, ministre délégué.** Reste-t-il des orateurs inscrits ?

**M. le président.** Je ne le sais pas. De toute façon, je ne peux clore maintenant la discussion générale, ne serait-ce qu'au cas où vous souhaiteriez prendre la parole.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante-cinq, est reprise à vingt-deux heures vingt, sous la présidence de M. Félix Ciccolini.*)

#### PRESIDENCE DE M. FELIX CICCOLINI,

##### vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

Nous poursuivrons la discussion du projet de loi relatif à la dotation globale d'équipement.

**M. René Monory, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. René Monory, rapporteur.** Monsieur le ministre, lors de mon intervention pour présenter le rapport de la commission des finances, j'avais posé un certain nombre de questions. Deux étaient particulièrement importantes et elles ont été largement reprises par les différents intervenants. Elles concernaient l'abondement du fonds de la dotation globale d'équipement et, naturellement, la répartition des crédits éventuels par le préfet.

Je suis intimement convaincu, monsieur le ministre, que, quels que soient les gouvernements qui se succéderont, quels que soient les titulaires du ministère de l'intérieur, nous serons confrontés, dans les prochaines années ou dans les prochains mois, à un problème de fond relatif à la D.G.E. parce que nous ne réussirons pas à le résoudre aujourd'hui.

C'est la raison pour laquelle notre collègue M. Moinet avait interrogé M. Emmanuelli au mois de juin ; il avait présenté un amendement qui, d'ailleurs, ne chiffrait pas la dépense supplémentaire et se référait simplement à la base de 1980-1981. Cela signifie que si le chiffre actuel est exact, il n'y avait pas lieu d'appliquer l'article 40. En réalité, si M. Emmanuelli a invoqué cet article à l'époque, c'est parce qu'il jugeait sans doute que l'amendement tel qu'il était conçu signifiait implicitement une augmentation du fonds.

Vous avez répondu tout à l'heure - peut-être allez-vous apporter d'autres précisions maintenant - d'une façon relativement négative. Je me permets à nouveau, pour une dernière conciliation, de vous poser la question. La commission des finances s'est réunie pendant la suspension de séance et, naturellement, si elle n'obtient pas de réponse positive concernant l'abondement du fonds, elle déposera une question préalable que je n'ai pas besoin de motiver. Je vous donnerai simplement quelques arguments et je demanderai au Sénat de la voter.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ? ...

La discussion générale est close.

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Je demande la parole.

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

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Monsieur le président, je n'ai malheureusement pas pu assister à l'ensemble de la discussion générale, car il ne m'a pas été possible de m'adapter entièrement aux changements d'emploi du temps qui sont intervenus hier soir.

Je voudrais revenir sur quelques-uns des points qui ont été évoqués par les orateurs. En particulier, MM. Poncelet, du Luart et Moinet ont repris ce vœu d'une augmentation du volume de la D.G.E.

Je me suis déjà expliqué sur ce point. Ils ont fait des propositions tendant à réformer les mécanismes, propositions qui, à certains égards, sont proches de celles que contient le projet de loi. C'est ainsi que M. Poncelet suggère le maintien du taux de concours au-dessus de 2 000 habitants et un système de subventions affectées en dessous de ce seuil. Certes, il conteste le droit d'option. Tout est évidemment discutable, y compris ce point. En tout cas, si je comprends bien, en discutant le projet de loi, M. Poncelet a jugé qu'il y avait lieu à délibérer, au sens précis de ce terme.

**M. Christian Poncelet.** Le préalable étant levé !

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** M. Pelletier a regretté que la commission d'élus n'ait pas à décider de l'attribution des subventions. Avec M. du Luart, il a affirmé que cette commission n'avait qu'un rôle consultatif. Ce n'est pas exact : elle a un rôle de décision, M. Labarrère l'a rappelé.

Le projet prévoit, en effet, en son article 4, que la commission fixe les catégories d'opérations prioritaires et les fourchettes de taux de subvention. Elle a donc un pouvoir de décision dans deux domaines essentiels : que peut-on subventionner dans tel département, à la différence de ce qui se passe dans tel autre, et dans quelles limites ?

**M. Christian Poncelet.** Mais qui a le choix de la collectivité ?

**M. le président.** Monsieur Poncelet, je vous en prie !

Veuillez poursuivre, monsieur le ministre.

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** M. Poncelet continue à démontrer qu'il y a lieu à délibérer !

D'ailleurs, de la même façon, M. Pelletier, en argumentant sur les pouvoirs de la commission, participait à la délibération qui est souhaitable sur un projet qui, au cours d'une année entière, a été mûrement réfléchi.

Au-delà des pouvoirs de la commission, M. Moinet s'inquiète du risque que le projet de loi fait courir à la décentralisation. La déconcentration - on l'a assez dit - est un point d'appui nécessaire à la décentralisation ; elle est indispensable. D'ailleurs, sont présents dans les départements des commissaires de la République ayant un certain nombre de fonctions d'Etat, économiques et financières, qui sont essentielles dans des domaines très importants, s'agissant des conditions d'attribution des quelques centaines de millions que représentera la part de la D.G.E. intéressant les petites communes. Celles-ci - je le sais car je l'entends dire par beaucoup de maires - trouveront là des interlocuteurs connaissant leurs problèmes puisqu'ils sont proches des collectivités. Ce rôle est tout à fait normal.

La politique de décentralisation se traduit par quelques chiffres, qui sont arrondis tellement ils sont importants. Ainsi les concours de l'Etat aux collectivités locales représentent-ils 139 milliards de francs, et les concours transférés par la décentralisation depuis 1981, plus de 30 milliards de francs de ressources. Voilà de la décentralisation mesurable : des dizaines de milliards !

Alors, qu'on ne vienne pas dire que les modalités particulières selon lesquelles interviendrait le commissaire de la République dans le cadre de décisions prises par la commission d'élus concernant les opérations subventionnables et les taux de subvention portent atteinte à la décentralisation ! Non, cela améliore la gestion de quelques centaines de millions de francs de crédits d'équipement pour les petites communes.

M. Descours Desacres, lui aussi, a considéré qu'il y avait lieu à délibérer, indiquant que si l'on estimait que le problème essentiel était celui des constructions scolaires, on aurait pu se borner à limiter le rétablissement des subventions spécifiques pour ces équipements-là, et pour eux seuls. Il est vrai que j'ai cité moi-même, à plusieurs reprises, le fait que, parmi les manifestations de l'inadaptation de la formule actuelle de la dotation globale d'équipement aux petites communes, figurait le cas des constructions scolaires ; c'est même sans doute l'un des plus importants, mais ce n'est pas le seul. En effet, les opérations de voirie, de construction ou d'aménagement sont de plus en plus fréquentes dans les petites communes, qu'il s'agisse de terrains de sport, de locaux de réunion ou de salles polyvalentes. Donc on ne doit pas restreindre aux constructions scolaires, mais je comprends que les observations de M. Descours Desacres correspondent à une approche du problème.

Bref, plusieurs d'entre vous ont jugé que ce projet méritait d'être examiné.

Et voici que votre commission des finances veut opposer la question préalable en déposant une motion aux termes de laquelle il n'y a pas lieu de délibérer ! L'année dernière, il n'était pas temps ; cette année, il n'y a pas lieu. Alors, ce n'est ni le lieu ni le temps, et nous vivrons encore une année avec un système de dotation globale d'équipement dont chacun sait qu'il faut l'adapter.

Que voulez-vous que je vous dise ? Que le Sénat prenne une nouvelle fois ses responsabilités ! Je regrette que ce soit au Sénat que l'on vienne dire aujourd'hui qu'il n'y a pas lieu de délibérer alors que, voilà un an, on y a dit : il n'est pas encore temps de délibérer. Mesdames, messieurs les sénateurs, prenez vos responsabilités ! Si la réforme de la dotation globale d'équipement doit se faire malgré vous et contre vous, ce sera dommage. Mais ne mélangez pas les genres. On vous propose de réformer un régime juridique et vous prétendez opposer une question préalable qui n'a rien à voir avec l'objet du projet de loi.

Vous êtes libres d'interrompre la délibération. Je ne pourrai que le regretter et chacun pourra s'interroger sur les motifs profonds qui vous conduisent à retarder une réforme aussi éminemment utile. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

### Question préalable

**M. le président.** Je suis saisi d'une motion n° 25, présentée par M. René Monory, au nom de la commission des finances, et tendant à opposer la question préalable.

Cette motion est ainsi rédigée :

« En application du troisième alinéa de l'article 44 du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi relatif à la dotation globale d'équipement. »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement, ont seuls droit à la parole sur cette motion : l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement. Aucune explication de vote n'est admise.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. René Monory, rapporteur.** Monsieur le président, je serai très bref, car je me suis déjà longuement exprimé sur ce sujet.

Tout d'abord, monsieur le ministre, ne jouons pas sur les mots. Voilà un an, c'est vrai, nous avons demandé à voir quelles seraient les implications de la réforme concernant la dotation globale d'équipement.

Il apparaît très clairement - dans tous nos départements, nous le ressentons - que cette dotation globale d'équipement ne donne pas satisfaction. Je le répète, pardonnez-moi : il est incontestable qu'aujourd'hui la seule porte de sortie pour réussir à donner partiellement satisfaction, en particulier aux petites communes, consiste à créer un fonds vraiment spécial pour elles - reste à savoir comment nous le répartirions et avec quelle structure - sans pour autant altérer le système actuel.

Il a été dit tout à l'heure à la tribune avant la suspension que le rapporteur était à même d'obtenir tous les renseignements qu'il voulait en matière financière. Je regrette, mais tel

n'a pas été le cas. Nous ne sommes pas loin de penser que, si nous les avions obtenus, les amendements de mes amis MM. Moinet et Poncelet auraient à peu près couvert la différence existant entre la base à laquelle nous nous référons et le résultat actuel.

Il ne s'agit pas dans cette affaire de faire des procès d'intention politique. J'ai trop vécu - je le répète - l'histoire de la taxe professionnelle pour prendre la même responsabilité aujourd'hui. Nous suscitons actuellement par cette discussion beaucoup d'espoirs chez des maires qui demain seront déçus. Comme ils savent qu'à tout moment le Sénat est attentif à leurs intérêts - il est d'ailleurs souvent impliqué dans les mêmes responsabilités sur le terrain - ils ne nous pardonneraient pas de ne pas avoir mis préalablement l'accent sur ce qui manque actuellement pour donner satisfaction.

Nous sommes tout à fait capables de leur expliquer la raison pour laquelle nous avons souhaité préalablement que ce fonds soit augmenté. Je ne crois pas qu'il y ait de contradiction entre la position d'il y a un an, celle du mois de juin et celle d'aujourd'hui. Nous souhaitons une réforme pour les petites communes, c'est vrai, mais nous souhaitons une réforme accompagnée des moyens correspondants, ce que nous n'avons pas.

C'est la raison pour laquelle la commission des finances a décidé, avec regret, de déposer cette motion tendant à opposer la question préalable, dans la mesure où vous n'avez pas pu répondre à notre attente.

Les petites communes, qui sont très attachées à leur vie locale propre et qui n'attendent pas de la tutelle de l'Etat de solution à leurs problèmes, trouveront dans cette période intermédiaire, pourrait-on dire, les moyens de faire face à leurs responsabilités, d'ailleurs, les départements ; dans un certain nombre de cas, sont prêts à suppléer ce manque de crédits momentané.

Voilà la question posée. Nous sommes désolés d'en arriver à cette solution. (*Rires sur les travées socialistes.*) Il n'est nullement dans mes intentions de refuser de dialoguer avec le Gouvernement ; j'ai prouvé dans le passé que je savais le faire. Dans ce cas précis, je considère - l'immense majorité de la commission des finances a partagé ce point de vue - que prendre cette responsabilité serait aller à l'encontre de la mission que nous ont confiée les communes. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à M. Authié, contre la motion.

**M. Germain Authié.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la commission des finances, en déposant la question préalable, remet en cause l'un des points forts de la décentralisation, qui était la mise en œuvre de la D.G.E.

Faut-il rappeler, mes chers collègues, que le principe de la création d'une dotation globale d'équipement a été posé par l'article 103 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et que cet article résulte d'un amendement déposé par la Haute Assemblée et accepté par le Gouvernement ?

Aujourd'hui, c'est le Gouvernement qui nous propose une réforme de la D.G.E. et vous la refusez sous prétexte que les dotations budgétaires seraient insuffisantes. Or vous savez bien qu'en période de rigueur budgétaire, au moment où les taux de croissance des pays industrialisés ne permettent pas de retrouver le chemin du plein emploi, toute dotation, quelle qu'elle soit, peut toujours être jugée insuffisante.

Cependant, l'effort budgétaire consenti par l'Etat aux communes a été maintenu en 1983, 1984 et 1985 ; les crédits affectés à la D.G.E. n'ont pas été touchés par les mesures de régulation budgétaire et, alors que les crédits d'équipement de l'Etat faisaient l'objet de réduction dans les lois de finances, ceux de la D.G.E. ont augmenté de manière importante.

Il y a donc respect des engagements de l'Etat, mais ces engagements doivent être pleinement adaptés aux petites et moyennes communes. C'est le but du présent projet de loi.

Si le Sénat refuse d'examiner le projet du Gouvernement, seules les petites communes rurales seront pénalisées car actuellement - chacun de nous le sait très bien ici - le système de taux de concours convient aux grandes villes, qui

investissent beaucoup et de façon régulière, mais est inadapté, d'une part, à la situation des villes moyennes lorsqu'elles ont à réaliser des équipements qui dépassent les besoins des habitants permanents et, d'autre part, aux petites communes, qui ont un rythme d'investissement très irrégulier, mais doivent faire face à des dépenses hors de proportion avec leurs capacités financières. *(Très bien ! sur les travées socialistes.)*

Les rapporteurs ont cependant fait amplement part des critiques qu'ils formulent à l'égard de ce texte.

Pourquoi, dès lors, refuser de le discuter ? Notre assemblée a largement prouvé qu'elle était en mesure d'amender profondément un texte, quel qu'il soit. Alors, prenons chacun nos responsabilités. Faisons connaître sans détours à l'opinion publique et à l'ensemble des maires de France nos propositions sur un point aussi important concernant la gestion quotidienne du patrimoine commun. Refuser de discuter des modalités pouvant améliorer la répartition d'un crédit sous le prétexte que ce crédit est jugé insuffisant ne nous paraît pas, à nous, socialistes, une raison valable et suffisante.

Ceux qui refusent de façon systématique les résultats positifs, pourtant admis par ailleurs, de la décentralisation en matière de responsabilisation, de démocratie locale et dans un domaine majeur comme celui de la gestion des finances locales, ceux qui demandent toujours plus de moyens financiers à l'Etat, qui demandent toujours plus de décentralisation tout en dénonçant fortement un supposé affaiblissement de l'Etat, ceux qui déclarent que la décentralisation ne va pas assez loin tout en ayant refusé de la voter après l'avoir toujours rejetée auparavant, quand ils étaient au pouvoir, ceux-là conduisent une politique de surenchère électorale, de façon systématique mais souvent contradictoire.

En revanche, la grande majorité des maires ruraux sera déçue de constater que le Sénat, grand conseil des communes de France, a refusé le débat ou, du moins, s'est dérobé à ses responsabilités, donnant ainsi le sentiment qu'il préférerait les artifices de procédure au débat de fond. *(Très bien ! sur les travées socialistes.)*

Les maires attendent de nous des mesures concrètes. Le Sénat doit remplir pleinement sa mission, qui est de représenter l'ensemble des intérêts des communes de France et d'abord ceux des plus petites. Leurs élus ne comprendraient pas, alors que l'Association des maires de France a unanimement exprimé leurs souhaits, alors que le Gouvernement a enfin déposé devant la Haute Assemblée un projet visant à répondre à leurs préoccupations, que nous ne répondions pas à leur attente.

C'est pour toutes ces raisons que le groupe socialiste votera contre la question préalable qui nous est soumise.

Nous avons ainsi conscience de répondre, par-delà les manœuvres partisanes et stériles, aux vœux unanimes des maires ruraux de toutes les régions de France. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

**M. le président.** Le Gouvernement souhaite-t-il s'exprimer sur la question préalable ?

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Non, monsieur le président.

**M. le président.** Je mets aux voix la motion n° 25, tendant à opposer la question préalable.

Je rappelle que l'adoption de cette motion aurait pour effet d'entraîner le rejet du projet de loi.

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

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

*(Le scrutin a lieu.)*

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

Le scrutin est clos.

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

**M. le président.** Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 6 :

Nombre des votants .....	288
Nombre des suffrages exprimés .....	280
Majorité absolue des suffrages exprimés..	141
Pour l'adoption .....	200
Contre .....	80

Le Sénat a adopté.

En conséquence, le projet de loi est rejeté.

10

**DEPOT D'UNE QUESTION ORALE  
AVEC DEBAT**

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

M. Claude Huriet interroge Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, porte-parole du Gouvernement, sur l'annonce d'une nouvelle thérapeutique pour soigner le Sida (syndrome immunodéficitaire acquis) faite le 29 octobre dernier au nom du Gouvernement.

En effet, trois médecins de l'hôpital Laennec ont rendu publics, lors d'une conférence de presse, des résultats, extraordinaires selon eux, qu'ils ont obtenus dans le traitement du Sida en utilisant de la ciclosporine, médicament immunodépresseur, sur deux malades soignés depuis une semaine à peine.

Le même jour en fin de matinée, le ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale diffusait un communiqué annonçant publiquement ces premiers travaux expérimentaux et qualifiant ce traitement d'« espoir indéniable ».

Il lui indique qu'après l'attribution du « label France » à des travaux qui n'ont pas dépassé le stade expérimental on est en droit de s'interroger sur les rapports nouveaux qui semblent s'instaurer entre la communauté médicale et scientifique, le pouvoir politique et la presse.

Il est en effet surprenant de constater l'empressement avec lequel le Gouvernement a officialisé une expérience n'ayant pas suivi la filière habituelle, qui trouve son aboutissement normal sous forme de publication dans les revues scientifiques spécialisées.

Alors que certains spécialistes du Sida, tant français qu'étrangers, s'interrogent sur la fiabilité d'une expérience encore très sommaire et sur la validité des résultats, il souligne qu'il est choquant d'assister à la présentation de cette expérience comme un « événement thérapeutique » pouvant susciter prématurément l'espoir chez de nombreux malades.

En conséquence, en tant que parlementaire et en tant que médecin, il lui demande de lui indiquer les raisons pour lesquelles le Gouvernement a cru devoir accorder précipitamment son label aux travaux de l'équipe médicale de Laennec, politisant ainsi un événement qui, dès lors, a quitté le plan scientifique pour celui de la publicité (N° 152).

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

11

**RETRAIT D'UNE QUESTION ORALE  
AVEC DEBAT**

**M. le président.** J'informe le Sénat que M. Pierre Vallon a fait connaître qu'il retire la question orale avec débat n° 142, qu'il avait posée à Mme le ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur.

Cette question avait été communiquée au Sénat le 25 octobre 1985.

Acte est donné de ce retrait.

12

**DEPOT D'UN PROJET DE LOI**

**M. le président.** J'ai reçu de M. le Premier ministre un projet de loi relatif à la composition et à l'élection de l'assemblée territoriale de la Polynésie française.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 74, distribué,

et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

13

### DEPOT D'UNE PROPOSITION DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu de M. Louis Jung une proposition de loi visant à modifier l'article L. 356 du code de la sécurité sociale et améliorer la situation des invalides du travail.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 73, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

14

### DEPOT DE RAPPORTS

**M. le président.** J'ai reçu de M. Daniel Hoeffel un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, complétant et modifiant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale (n° 65).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 67 et distribué.

J'ai reçu de M. Adrien Gouteyron un rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi de programme sur l'enseignement technologique et professionnel adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence (n° 26, 1985-1986).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 68 et distribué.

J'ai reçu de M. Jean-Marie Girault un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la procédure d'instruction en matière pénale (n° 34, 1985-1986).

Le rapport sera imprimé sous le n° 69 et distribué.

J'ai reçu de M. Jean Béranger un rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant modification de l'ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982 et de la loi n° 84-575 du 9 juillet 1984 et relatif à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité (n° 20, 1985-1986).

Le rapport sera imprimé sous le n° 70 et distribué.

J'ai reçu de M. Claude Mont un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de la troisième convention A.C.P.-C.E.E. (et documents connexes), signée à Lomé le 8 décembre 1984 ; l'approbation de l'accord interne de 1985 relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté, fait à Bruxelles le 19 février 1985 ; l'approbation de l'accord interne relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour l'application de la troisième convention A.C.P.-C.E.E. (n° 21, 1985-1986).

Le rapport sera imprimé sous le n° 71 et distribué.

J'ai reçu de M. Philippe François, rapporteur pour le Sénat, un rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt.

Le rapport sera imprimé sous le n° 72 et distribué.

15

### ORDRE DU JOUR

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Je demande la parole.

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

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Monsieur le président, M. Bérégovoy m'a prié de vous demander de bien vouloir fixer la séance de demain matin à dix heures. En effet, il a une obligation qui ne lui permettra pas d'être au Sénat à neuf heures trente.

**M. le président.** La présidence a déjà été informée que la commission des lois, et notamment M. Dailly, qui doit rapporter ce texte, ont fait connaître leur accord à cette modification d'horaire.

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

Il en est ainsi décidé.

Voici donc quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, qui vient d'être fixée au jeudi 7 novembre 1985, à dix heures, à quinze heures et le soir :

1. - Discussion du projet de loi (n° 17, 1985-1986), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif aux valeurs mobilières.

Rapport (n° 60, 1985-1986) de M. Etienne Dailly fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Avis (n° 51, 1985-1986) de M. André Fosset fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

2. - Discussion du projet de loi de programme sur l'enseignement technologique et professionnel, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence (n° 26, 1985-1986).

Rapport (n° 68, 1985-1986) de M. Adrien Gouteyron fait au nom de la commission des affaires culturelles.

### Délai limite pour le dépôt des amendements à cinq projets de loi

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements :

1° Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant amélioration des retraites des rapatriés (n° 19, 1985-1986) et au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant amélioration de la concurrence (n° 14, 1985-1986) est fixé à aujourd'hui jeudi 7 novembre à 12 heures ;

2° Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la procédure d'instruction en matière pénale (n° 34, 1985-1986) est fixé au samedi 9 novembre à 12 heures ;

3° Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (n° 30, 1985-1986) est fixé au mardi 12 novembre à 12 heures ;

4° Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle (n° 39, 1985-1986) est fixé au mercredi 13 novembre à 16 heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(*La séance est levée à vingt-deux heures quarante-cinq.*)

Le Directeur  
du service du compte rendu sténographique,  
ANDRÉ BOURGEOT

**ERRATA**

*au compte rendu intégral de la séance du 30 octobre 1985*

Page 2663, 1<sup>re</sup> colonne, dans l'*erratum* de la page 2372 :

1° **Au lieu de** : « ainsi rédigé : »,

**Lire** : « ainsi rédigé. »

2° Supprimer les guillemets :

- avant les mots : **TITRE III**

- avant les mots : *Dispositions relatives*

- après les mots : *et technique*

Page 2663, 1<sup>re</sup> colonne, dans l'*erratum* de la page 2378 :

1° **Au lieu de** : « l'intitulé du titre V »,

**Lire** : « l'intitulé du titre IV » ;

2° **Au lieu de** : « ainsi rédigé : »,

**Lire** : « ainsi rédigé. »

3° Supprimer les guillemets :

- avant les mots : **TITRE V**

- avant les mots : *Evaluation de la*

- après les mots : *développement technologique*

# ANNEXE AU PROCES-VERBAL

## de la séance

### du mercredi 6 novembre 1985

#### SCRUTIN (N° 6)

*Sur la motion n° 25 tendant à opposer la question préalable au projet de loi relatif à la dotation globale d'équipement*

Nombre de votants .....	<b>289</b>
Nombre des suffrages exprimés .....	<b>281</b>
Majorité absolue .....	<b>141</b>
Pour l'adoption .....	<b>201</b>
Contre .....	<b>80</b>

Le Sénat a adopté.

#### Ont voté pour

##### MM.

Michel d'Aillières  
Paul Alduy  
Michel Alloncle  
Jean Amelin  
Hubert d'Andigné  
Jean Arthuis  
Alphonse Arzel  
José Balarello  
René Ballayer  
Bernard Barbier  
Jean-Paul Bataille  
Charles Beaupetit  
Marc Bécam  
Henri Belcour  
Paul Bénard  
Jean Bénard  
Mousseaux  
Georges Berchet  
André Bettencourt  
Jean-Pierre Blanc  
Maurice Blin  
André Bohl  
Roger Boileau  
Christian Bonnet  
Charles Bosson  
Jean-Marie Bouloux  
Amédée Bouquerel  
Yvon Bourges  
Raymond Bourguine  
Philippe de Bourgoing  
Raymond Bouvier  
Jean Boyer (Isère)  
Louis Boyer (Loiret)  
Jacques Braconnier  
Pierre Brantus  
Louis Brives  
Raymond Brun  
Guy Cabanel  
Louis Caiveau  
Michel Caldagues  
Jean-Pierre Cantegrit  
Pierre Carous  
Marc Castex  
Louis de Catuelan  
Jean Cauchon  
Joseph Caupert  
Auguste Cazalet  
Pierre Ceccaldi-Pavard  
Jean Chamant  
Jean-Paul Chambriard  
Jacques Chaumont  
Michel Chauty  
Adolphe Chauvin  
Jean Chérioux

Auguste Chupin  
Jean Colin  
Henri Collard  
François Collet  
Henri Collette  
Francisque Collomb  
Charles-Henri  
de Cossé-Brissac  
Pierre Croze  
Michel Crucis  
Charles de Cuttoli  
Etienne Dailly  
Marcel Daunay  
Luc Dejoie  
Jean Delaneau  
Jacques Delong  
Charles Descours  
Jacques Descours  
Desacres  
André Diligent  
Franz Duboscq  
Michel Durafour  
Yves Durand (Vendée)  
Henri Elby  
Jean Faure (Isère)  
Charles Ferrant  
Louis de La Forest  
Marcel Fortier  
André Fosset  
Jean-Pierre Fourcade  
Philippe François  
Jean François-Poncet  
Jean Francoeur  
Jacques Genton  
Alfred Gérin  
Michel Giraud  
(Val-de-Marne)  
Jean-Marie Girault  
(Calvados)  
Paul Girod (Aisne)  
Henri Goetschy  
Yves Goussebaire-Dupin  
Adrien Gouteyron  
Paul Guillaumot  
Jacques Habert  
Marcel Henry  
Rémi Herment  
Daniel Hoeffel  
Jean Huchon  
Bernard-Charles Hugo  
(Ardèche)  
Claude Huriet  
Roger Husson  
Charles Jolibois

Louis Jung  
Paul Kauss  
Pierre Lacour  
Pierre Laffitte  
Christian  
de La Malène  
Jacques Larché  
Bernard Laurent  
Guy de La Verpillière  
Louis Lazuech  
Henri Le Breton  
Jean Lecanuet  
Yves Le Cozannet  
Modeste Legouez  
Jean-François  
Le Grand (Manche)  
Edouard Le Jeune  
(Finistère)  
Max Lejeune (Somme)  
Bernard Lemarié  
Charles-Edmond  
Lenglet  
Roger Lise  
Georges Lombard  
(Finistère)  
Maurice Lombard  
(Côte-d'Or)  
Pierre Louvot  
Marcel Lucotte  
Jacques Machet  
Jean Madelain  
Paul Malassagne  
Guy Malé  
Kléber Malécot  
Hubert Martin  
(Meurthe-et-Moselle)  
Christian Masson  
(Ardennes)  
Paul Masson (Loiret)  
Serge Mathieu  
Michel Maurice-Bokanowski  
Jacques Ménard  
Jean Mercier (Rhône)  
Louis Mercier (Loire)  
Pierre Merli  
Daniel Millaud  
Michel Miroudot  
Josy Moinet  
René Monory  
Claude Mont  
Geoffroy  
de Montalembert  
Jacques Mossion  
Arthur Moulin

Jacques Moutet  
Jean Natali  
Lucien Neuwirth  
Henri Olivier  
Charles Ornano  
Paul d'Ornano  
Dominique Pado  
Sosefo Makapé  
Papilio  
Charles Pasqua  
Bernard Pellarin  
Jacques Pelletier  
Jean-François Pintat  
Alain Pluchet  
Raymond Poirier  
Christian Poncelet  
Henri Portier  
Roger Poudonson  
Richard Pouille

##### MM.

François Abadie  
Guy Allouche  
François Autain  
Germain Authié  
Pierre Bastié  
Jean-Pierre Bayle  
Jean Béranger  
Noël Berrier  
Guy Besse  
Jacques Bialski  
Marc Bœuf  
Charles Bonifay  
Marcel Bony  
Jacques Carat  
Michel Charasse  
William Chervy  
Marcel Costes  
Roland Courteau  
Georges Dagonia  
Michel Darras  
Marcel Debarge  
André Delelis  
Gérard Delfau  
Lucien Delmas  
Bernard Desbrières  
Emile Didier  
Michel Dreyfus-Schmidt

Claude Prouvoeur  
Jean Puech  
Jean-Marie Rausch  
Joseph Raybaud  
Josselin de Rohan  
Roger Romani  
Olivier Roux  
Marcel Rudloff  
Roland Ruet  
Michel Rufin  
Pierre Salvi  
Pierre Schiélé  
Maurice Schumann  
Abel Sempé  
Paul Séramy  
Pierre Sicard  
Michel Sordel  
Raymond Soucaret  
Michel Souplet

#### Ont voté contre

Henri Duffaut  
Jacques Durand (Tarn)  
Léon Eeckhoutte  
Jules Faigt  
Maurice Faure (Lot)  
Claude Fuzier  
Gérard Gaud  
Jean Geoffroy  
François Giacobbi  
Mme Cécile Goldet  
Roland Grimaldi  
Robert Guillaume  
Maurice Janetti  
André Jouany  
Philippe Labeyrie  
Tony Larue  
Robert Laucournet  
Mme Geneviève  
Le Bellegou-Béguin  
Bastien Leccia  
France Léchenault  
Bernard Legrand  
(Loire-Atlantique)  
Louis Longueueue  
Philippe Madrelle  
Michel Manet  
Jean-Pierre Masseret  
Pierre Matraja

#### Se sont abstenus

MM. Stéphane Bonduel, Jean Cluzel, Edgar Faure, Pierre Jeambrun, Roland du Luart, Georges Mouly, André Rabineau et Paul Robert.

#### N'ont pas pris part au vote

##### MM.

Gilbert Baumet  
Mme Marie-Claude  
Beaudeau  
Jean-Luc Bécart  
Mme Danielle  
Bidard-Reydet  
Edouard Bonnefous  
Serge Boucheny  
Jacques Eberhard

Pierre Gamboa  
Jean Garcia  
Marcel Gargar  
Bernard-Michel Hugo  
(Yvelines)  
Charles Lederman  
Fernand Lefort  
Mme Hélène Luc  
James Marson  
René Martin  
(Yvelines)

Mme Monique Midy  
Louis Minetti  
Jean Ooghe  
Mme Rolande Pertican  
Ivan Renar  
Marcel Rosette  
Guy Schmaus  
Paul Souffrin  
Camille Vallin  
Hector Viron

**N'ont pas pris part au vote**

MM. Alain Poher, président du Sénat, et Félix Ciccolini, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants .....	288
Nombre des suffrages exprimés .....	280
Majorité absolue .....	141
Pour l'adoption .....	200 t
Contre .....	80

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