

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

6^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

(86^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

1^{re} Séance du Mardi 2 Décembre 1980.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. JEAN BROCARD

1. — Election de députés (p. 4519).
2. — Demande de suspension de séance (p. 4520).
MM. Dubedout, Feyer, président de la commission des lois ;
le président.
3. — Dotation globale de fonctionnement. — Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat après déclaration d'urgence (p. 4520).
M. Aurillac, rapporteur de la commission des lois.
M. Tissandier, rapporteur pour avis de la commission des finances.
Discussion générale :
MM. Frelaut,
Fontaine,
Lagourgue,
Dubedout.
Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.
4. — Ordre du jour (p. 4527).

PRÉSIDENCE DE M. JEAN BROCARD,

vice-président.

La séance est ouverte à onze heures.

M. le président La séance est ouverte.

— 1 —

ELECTION DE DEPUTES

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu ce matin de M. le ministre de l'intérieur une communication, faite en application de l'article L. O. 179 du code électoral, s'informant que, le 30 novembre 1980, ont été élus députés :

M. Noël Ravassard, dans la troisième circonscription de l'Ain...

M. Hubert Dubedout. Bravo !

M. le président. ...en remplacement de M. Guy de la Verpillière, élu sénateur ;

M. Régis Perbet, dans la deuxième circonscription de l'Ardèche, en remplacement de M. Henri Torre, élu sénateur ;

M. Jean Rigal, dans la deuxième circonscription de l'Aveyron, en remplacement de M. Robert Fabre, démissionnaire en raison de sa nomination comme médiateur ;

M. René Souchon, dans la première circonscription du Cantal, en remplacement de M. Augustin Chauvet, démissionnaire ;

M. Michel Suchod, dans la deuxième circonscription de la Dordogne, en remplacement de M. Michel Manet, élu sénateur ;

M. Roland Vuillaume, dans la troisième circonscription du Doubs, en remplacement de M. Edgar Faure, élu sénateur ;

M. Pierre Garmendia, dans la quatrième circonscription de la Gironde, en remplacement de M. Philippe Madrelle, élu sénateur.

M. Emmanuel Hamel. Bienvenue à nos nouveaux collègues !

— 2 —

DEMANDE DE SUSPENSION DE SEANCE

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

M. Hubert Dubedout. Monsieur le président, au nom du groupe socialiste, je demande une suspension de séance de quinze minutes. Je voudrais en expliquer les raisons.

Ce matin, j'assistais à une réunion de l'association des maires de France qui s'intéresse de très près au projet complétant la loi instituant une dotation globale de fonctionnement, que nous allons examiner ce matin. On m'a posé de nombreuses questions à ce sujet. Or j'ai dû partir précipitamment, au début du discours du ministre de l'intérieur, pour être à l'heure ici, car j'emprunte, et j'en suis heureux, les transports en commun.

La hâte semble caractériser la discussion de ce projet. Je tiens à élever également une protestation contre les conditions épouvantables de son examen par la commission des lois. En effet, le rapport, annoncé il y a pas mal de temps par M. le ministre de l'intérieur, n'a été distribué que la veille de la réunion de la commission, le mardi soir, alors que la commission siégeait le mercredi. La plupart des commissaires ignoraient totalement le contenu du rapport. Aussi ont-ils discuté dans le vague. La discussion a été très perturbée : il était impossible d'approfondir.

Enfin, j'ignore encore l'ensemble des amendements déposés — pourtant je viens de passer au service de la distribution. Bien des élus nationaux sont aussi des élus locaux. Ils s'intéressent de près à la dotation globale de fonctionnement. Devant l'association des maires de France, je n'ai pas pu faire le point sur les modifications proposées par les députés.

C'est pour marquer la désapprobation du groupe socialiste à l'égard de ces conditions de travail que je demande, en son nom, cette suspension de séance.

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

M. Jean Foyer, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Monsieur le président, je comptais formuler une demande identique à celle de M. Dubedout, avec des motivations différentes.

Mais la commission des lois sera satisfaite par une suspension de séance de quinze minutes.

M. le président. C'est bien pour quinze minutes ?

M. Jean Foyer, président de la commission. Absolument.

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à onze heures cinq, est reprise à onze heures trente-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

— 3 —

DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat après déclaration d'urgence.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, complétant la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements (n° 2095, 2105).

La parole est à M. Aurillac, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Michel Aurillac, rapporteur. Monsieur le ministre de l'intérieur, mes chers collègues, le législateur est aujourd'hui au rendez-vous qu'il s'était lui-même fixé en votant la loi du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement. Empruntant la démarche pragmatique qu'il a ensuite conservée pour réformer la fiscalité directe locale, le Parlement avait décidé que la loi ne vaudrait que pour deux ans, délai au terme duquel il serait possible de s'assurer que les règles posées ne trahissaient pas les objectifs recherchés.

Le rapport déposé par le Gouvernement, en application de l'article 25 de la loi de 1979 et les renseignements fort détaillés figurant en annexe de ce document — et abondamment utilisés dans les rapports des commissions compétentes du Sénat — nous dispenseront sur ce point de trop longs commentaires. Les chiffres sont clairs et, m'a-t-il semblé, non susceptibles d'interprétations divergentes.

Cette clarté explique, sans la justifier, la célérité de l'examen du rapport par la commission des lois qui a eu fort peu de temps à sa disposition. La procédure d'urgence choisie par le Gouvernement en est la cause. L'importance du texte et son incidence sur les finances communales et, par contre-coup, sur la fiscalité directe locale, auraient mérité plus de réflexion de la part de l'Assemblée nationale qui a été — oserai-je le dire — beaucoup moins bien traitée que le Sénat. La commission m'a demandé d'en être l'écho.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a constaté que les buts visés par la loi du 3 janvier 1979 ont été atteints pour l'essentiel ; elle a pris acte de ce que le projet du Gouvernement n'a apporté que de faibles et prudentes retouches à la loi ; elle a, dans l'ensemble, suivi le Sénat dans une démarche pragmatique et prudente.

La réforme opérée par la loi du 3 janvier 1979 a produit les effets escomptés.

L'indexation du montant de la dotation globale de fonctionnement sur le produit de la T. V. A. procure aux collectivités locales une ressource plus évolutive que l'ancien versement représentatif de la taxe sur les salaires.

En 1979, le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat en vue du versement de la dotation globale de fonctionnement aux collectivités locales, égal à 16,45 p. 100 du produit net prévisionnel de la T. V. A., leur a procuré 32,7 milliards de francs, soit une progression de 12,8 p. 100 par rapport au versement représentatif de la taxe sur les salaires de 1978.

En 1980, l'extension de l'assiette de la T. V. A. résultant de la réfection de cette taxe sur les terrains à bâtir, a conduit, conformément aux règles fixées par la loi du 3 janvier 1979, à fixer un nouveau taux de prélèvement de 16,386 p. 100, mais d'une masse croissante, qui a procuré aux collectivités locales 37,9 milliards de francs, soit une progression de 16,07 p. 100, auxquels se sont ajoutés 1 553 millions de francs au titre de la régularisation de 1979.

En 1981, le montant de la dotation globale de fonctionnement inscrit au projet de loi de finances s'élève à 45,022 milliards de francs, soit 18,58 p. 100 d'augmentation.

Le montant estimé du V. R. T. S. pour ces mêmes années aurait été de 31 milliards de francs en 1979, de 36 milliards de francs en 1980 et de 40,8 milliards de francs en 1981.

Il est donc clair qu'en l'état actuel des choses, la T. V. A. constitue une bonne référence pour le mode de calcul de la dotation globale de fonctionnement. Le législateur a d'ailleurs, en ce domaine, prémuni les collectivités locales contre d'éventuels aléas en instituant une indexation « de secours » sur l'accroissement du traitement des fonctionnaires dans l'hypothèse, jusqu'à présent non vérifiée, où la progression de la T. V. A. serait inférieure à ce dernier.

L'introduction du critère fondé sur le potentiel fiscal a assuré une redistribution des ressources plus favorable aux petites communes.

La principale innovation de la réforme de 1979 consistait dans la prise en considération de ce potentiel fiscal puisque le V. R. T. S. n'était distribué — pour partie — qu'en fonction du montant des impôts sur les ménages. Fixée à 20 p. 100 en 1979 et à 25 p. 100 en 1980 de la dotation de péréquation, l'attribution répartie sur la base de ce critère a donc représenté en 1980 11,50 p. 100 du montant total de la dotation générale de fonctionnement.

Alors que la dotation forfaitaire et l'attribution au titre des impôts sur les ménages s'accroissent en moyenne avec la taille de la commune, les tableaux fournis par le rapport du Gouver-

nement font clairement apparaître que l'attribution par habitant au titre du potentiel fiscal est en moyenne la même quelle que soit la taille de la commune, avec un léger avantage pour les plus petites, la dotation étant de 64 francs par habitant pour la strate de 0 à 499 habitants, contre 57 francs par habitant pour celle de 100 000 à 199 999 habitants. Globalement, il en est résulté une réduction des disparités tant à l'intérieur de chaque groupe démographique que d'une catégorie démographique à l'autre. Ainsi, l'écart entre les attributions extrêmes par habitant est-il passé de 3,02 en 1978 à 2,51 en 1980.

La rapport présenté par le Gouvernement explique fort bien comment l'effet de péréquation produit par le potentiel fiscal s'exerce précisément à ces deux niveaux.

En premier lieu, comme l'ensemble des communes d'une même catégorie démographique reçoit une attribution qui ne dépend quasiment que de leur population totale, la prise en compte du potentiel fiscal conduit à une péréquation interne à chaque groupe.

En second lieu, l'effet de péréquation opère entre les catégories démographiques puisque l'attribution par habitant au titre du potentiel fiscal est, en moyenne, la même quelle que soit la taille de la commune.

L'attribution au titre du potentiel fiscal, de ce point de vue, est donc profondément égalisatrice.

J'ajouterai que si les petites communes sont en grande majorité bénéficiaires des taux de progression les plus élevés, cela s'explique sans doute par l'augmentation de la part de la dotation de péréquation mais aussi, et surtout, par le jeu de la dotation de fonctionnement minimale, concours particulier peu coûteux, puisqu'il ne représente qu'un peu plus de 1 p. 100 de la dotation globale, mais dont l'effet est puissant pour les petites communes, comme le souligne le rapport du Gouvernement.

C'est dire qu'avec de telles constatations le projet de loi n'apporte que quelques retouches à la loi de 1979.

Le texte présenté au Sénat, loin de bouleverser les mécanismes très progressifs retenus voici deux ans, vise plutôt à les pérenniser sous réserve d'adaptations mineures.

En premier lieu, l'évolution de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation prolonge le système actuel jusqu'en 1989.

Le rythme retenu par le législateur pour la période d'essai serait maintenu : de 1981 à 1989, la part de la dotation forfaitaire diminuerait de 2,5 p. 100 par an, celle de la dotation de péréquation s'accroissant selon la même proportion. Au terme de cette évolution, la première représenterait donc 32,5 p. 100 de la dotation globale après prélèvement des ressources affectées aux divers concours particuliers et à la garantie de progression minimale. Il n'est pas inutile de rappeler à ce propos le chemin parcouru depuis la loi du 29 décembre 1968 : sous l'empire de cette législation, l'attribution de garantie qui est, en quelque sorte, l'« ancêtre » de la dotation forfaitaire, devait diminuer de cinq points par an et disparaître en 1989. Dans le projet de loi déposé en 1978, le Gouvernement proposait une régression de cinq points par an jusqu'à un plancher de 25 p. 100 qui serait atteint en 1988. Le seuil désormais retenu atténue les effets du mécanisme de péréquation et préserve par conséquent, à l'avantage des communes urbaines, une part non négligeable des droits acquis issus des recettes de l'ancienne taxe locale. Selon le projet du Gouvernement, la dotation globale, hors concours particuliers, serait, dans son régime définitif, répartie entre trois fractions d'importance sensiblement égale : une dotation forfaitaire représentant 32,5 p. 100, une dotation fondée sur le potentiel fiscal de 33,75 p. 100 et une dotation fondée sur les impôts-ménages de 33,75 p. 100.

Deuxième point notable du projet de loi : la garantie de progression minimale institutionnalise le régime transitoire.

Dans le projet présenté en 1978, le Gouvernement ne proposait qu'une « garantie zéro » assurant aux collectivités locales, en 1979, une dotation au moins égale aux sommes qu'elles avaient perçues l'année précédente au titre du V.R.T.S.

Le Parlement avait jugé indispensable d'établir un dispositif plus protecteur des finances locales, compte tenu des incertitudes relatives qu'était susceptible d'engendrer la réforme. C'est donc une garantie de progression minimale de 5 p. 100 prélevée sur les concours particuliers qui a été appliquée en 1979 et en 1980.

En 1979, cette garantie a bénéficié à vingt et un départements, dix-sept groupements et 5 792 communes, pour un montant total de 376,69 millions de francs. En 1980, elle n'a joué que pour

deux départements, quinze groupements et 2 465 communes, qui se sont partagé 151 670 000 francs. Cette évolution s'explique par les effets assez brutaux qu'avait pu produire la réforme la première année, dans la mesure où elle intervenait après trois années de gel des situations des collectivités locales au cours desquelles il n'avait pas été tenu compte de l'évolution des impôts sur les ménages.

Le Gouvernement propose, fort justement, de conférer à cette garantie un caractère permanent et de la financer par prélèvement sur les dotations forfaitaires et de péréquation. De la sorte, les concours particuliers ne risqueront pas d'être affectés par les variations qui pourront se produire d'une année sur l'autre, en fonction notamment du taux de progression globale de la D.G.F.

Troisième observation : les communes d'Ile-de-France entrent progressivement dans le droit commun.

En vertu de l'article 14 de la loi de 1979, les communes reçoivent directement la totalité de la dotation de péréquation, les concours particuliers et une part de la dotation forfaitaire équivalente en pourcentage à celle qui est affectée au plan national à la dotation de péréquation, le reste étant réparti par le fonds d'égalisation des charges. La poursuite de ce mécanisme aboutirait évidemment à une quasi-disparition du fonds d'égalisation des charges.

Le projet de loi, tout en soumettant ces collectivités au droit commun à partir de 1982, permet de tenir compte en 1981 des attributions, encore significatives, versées par le F.E.C. l'année précédente et, par là même, des avantages acquis par un certain nombre de communes.

Ma dernière observation concerne la mise en œuvre dès 1981 des dispositions relatives à la compensation de l'indemnité de logement des instituteurs, introduites par le Sénat dans le projet de loi relatif au développement des responsabilités locales.

La compensation s'échelonne sur six ans et coûterait, la première année, environ 200 millions de francs, qui seraient pour l'essentiel financés par le reliquat comptable de l'exercice 1980.

Le Sénat n'a pas bouleversé l'économie du projet de loi, et la commission des lois non plus.

En ce qui concerne les mécanismes généraux d'attribution de la D.G.F., le Sénat a souscrit à la proposition du Gouvernement consistant à conserver, pour l'évolution des parts affectées à la dotation forfaitaire et à la dotation de péréquation, le rythme de 2,5 p. 100 que le législateur avait retenu en 1979. Il y a eu débat : les uns voulaient accélérer le rythme, les autres le ralentir et le taux de 2,5 p. 100 a été considéré comme une solution moyenne. Toutefois, il a paru au Sénat préférable, compte tenu de l'incertitude qui affecte la situation des collectivités locales en raison, d'une part de la conjoncture économique, d'autre part de la réforme en cours sur le développement des responsabilités locales, de ne pas donner à ce mécanisme un caractère définitif et de limiter à cinq ans la durée de son application. Le Parlement serait donc appelé à se prononcer de nouveau en 1985 sur le régime de la D.G.F.

Le Sénat a apporté un correctif au mode de calcul d'un des concours particuliers : l'article L. 234-17 du code des communes qui a fixé les modalités d'attribution de la dotation aux villes centres prévoit que cette dotation n'est pas attribuée aux communes dont la dotation globale de fonctionnement a évolué plus favorablement que celle versée à l'ensemble des communes. Cette disposition a produit, dans un certain nombre de cas, des effets de seuil très brutaux que le Sénat a voulu atténuer en prévoyant que, dans cette hypothèse, la dotation particulière ne sera pas supprimée mais seulement réduite à due concurrence du dépassement constaté.

Enfin, l'article 6 instituant dès 1981 la dotation spéciale pour le logement des instituteurs a été supprimé après une discussion fort longue, assez confuse, et probablement prématurée, démontrant que les débats qui s'étaient déroulés en avril 1980 dans cette même assemblée sur les modalités de financement de cette mesure n'étaient pas exempts d'une certaine ambiguïté. Quoi qu'il en soit, le Sénat a adopté une disposition répartissant en 1981, et pour cette année seulement, le reliquat comptable de l'exercice 1980 proportionnellement au nombre des instituteurs attachés à l'ensemble des écoles de la commune.

En présentant l'économie du texte voté par le Sénat, j'ai jugé souhaitable d'adopter une position similaire et de ne pas bouleverser un mécanisme qui donne, pour l'essentiel, satisfaction aux collectivités locales.

La commission des lois aurait pu être tentée de faire une expérience si le temps ne lui avait pas manqué. Certaines discussions qui se sont engagées, concernant les concours particuliers, auraient pu déboucher sur d'intéressantes propositions. Il aurait fallu pour cela disposer d'informations complémentaires dont la collecte et la critique nous auraient fait sortir du décalé impératif qu'implique la mise en vigueur de la loi au 1^{er} janvier. Tel est le cas du concours particulier aux stations thermales et touristiques dont le mécanisme et la dotation devront sûrement être revus d'ici à quatre ans.

En attendant, la commission des lois vous propose de limiter, comme le demande le Sénat, l'application du texte à cinq ans, l'expérience démontrant qu'il est imprudent, en matière de finances locales, de fixer des règles prétendant revêtir une valeur définitive. Elle vous suggère aussi d'introduire un correctif visant à atténuer légèrement les effets péréquateurs du potentiel fiscal pour tenir compte de la croissance plus forte des dépenses de fonctionnement dans les communes urbaines. L'effet de redistribution induit par ce coefficient serait au demeurant assez faible et il sera toujours possible, au terme de la nouvelle période d'expérimentation, de corriger cet effet au vu des résultats connus. Elle vous recommande enfin d'adopter pour la compensation de l'indemnité de logement aux instituteurs, la solution provisoire retenue par le Sénat, la question devant être revue de façon approfondie à l'occasion de l'examen du titre II du projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les finances locales sont d'un maniement délicat. Le Parlement s'en est rendu compte à chaque fois qu'il a légiféré sur les recettes communales et départementales. La justice souhaitée par tous a l'inconvénient d'être distributive ou plutôt redistributive. Les gagnants ne font pas éclater leur joie mais les perdants ou les moins gagnants ne manquent jamais de protester.

La loi du 3 janvier 1979 par son heureuse indexation a fait beaucoup d'heureux et peu de victimes. Les petites communes, si longtemps parentes pauvres des systèmes de péréquation, ont été les grandes bénéficiaires, près de 50 p. 100 en deux ans en moyenne; les villes, grâce au correctif de la dotation de villes centres ont pu éviter une progression intolérable de leur fiscalité. Pour le surplus on ne peut demander à cette loi ni de régler les problèmes de la fiscalité locale ni de régler les transferts de compétences et de charges. Elle est le premier volet d'un triptyque, dont il faut souhaiter que les deux autres, quand ils seront achevés, soient d'une facture égale. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Tissandier, rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Maurice Tissandier, rapporteur pour avis. La dotation globale de fonctionnement versée aux collectivités locales a été instituée par la loi du 3 janvier 1979. Elle remplace le versement représentatif de la taxe sur les salaires. Elle s'analyse, depuis la loi de finances pour 1980, en un prélèvement de 16,386 p. 100 sur les recettes de T. V. A. de l'Etat.

Quatre garanties de ressources ont été instituées. Les deux premières ont un caractère global : la dotation effective attribuée ne peut être inférieure au montant prévisionnel arrêté dans la loi de finances : 45 milliards de francs en 1981; son évolution d'une année sur l'autre ne peut être inférieure à l'accroissement des traitements de la fonction publique. Les deux suivantes ont un caractère spécifique : la première institue une dotation municipale pour les petites communes, la seconde une garantie de la progression annuelle de la dotation de chaque commune à 105 p. 100.

La dotation globale de fonctionnement se décompose en trois parts : une dotation forfaitaire, une dotation de péréquation et, pour certaines collectivités, des concours particuliers. Une fois prélevés les concours particuliers, institués pour tenir compte de certaines situations spécifiques dont le maximum avait été fixé à 6 p. 100 de la dotation globale de fonctionnement et que ce projet de loi propose de ramener à 5 p. 100, le restant se partage entre la dotation forfaitaire et la dotation de péréquation, la première pour 52,5 p. 100 et la seconde pour 47,5 p. 100 en 1981. Ces chiffres sont représentatifs d'une évolution progressive favorable à la dotation de péréquation qui est elle-même divisée en deux parts. Elles prennent en considération, l'une, l'effort fiscal de la collectivité locale, l'autre la plus ou moins grande richesse de la collectivité pour la mise en jeu du potentiel fiscal.

Faut-il rappeler qu'au-delà du lien que la dotation globale de fonctionnement a avec la T. V. A., l'impôt le plus moderne de l'Etat, la principale novation de la loi de 1979 est de concrétiser une solidarité intercommunale ?

Les objectifs visés par la loi de 1979 ont été globalement atteints. Les inégalités de ressources entre les collectivités locales tendant à se réduire au profit des communes les plus défavorisées : communes rurales et communes à faible potentiel fiscal. Les mécanismes de péréquation institués par la loi de 1979 ont fonctionné de manière satisfaisante. Aussi, après la phase expérimentale de ces deux dernières années, le projet de loi propose de poursuivre la mise en œuvre de ces mécanismes sous réserve de quelques aménagements de portée limitée.

Le projet du Gouvernement propose de faire varier la dotation forfaitaire de 57,5 p. 100 en 1981 à 32,5 p. 100 en 1989, et complétement la dotation de péréquation de 47,5 p. 100 à 67,5 p. 100 par une variation annuelle de 2,5 p. 100 par an pendant huit ans.

La commission des finances a préféré se limiter, conformément au projet de loi voté par le Sénat, à une évolution sur quatre ans. Fin 1985, il sera possible pour le Parlement d'examiner s'il faut ou non poursuivre cette évolution.

Le projet de loi prévoit une évolution similaire à l'intérieur de la dotation de péréquation de la part répartie en fonction du potentiel fiscal et de celle répartie en fonction de l'impôt sur les ménages. L'objectif est de faire en sorte que, en 1990, chacune de ces parts se partage pour moitié la dotation de péréquation. La commission a jugé préférable, là encore, de suivre le projet de loi voté par le Sénat et de réexaminer dans quatre ans l'incidence de cette évolution qui, en 1985, établirait la part du potentiel fiscal à 37,5 p. 100 et celle de l'impôt sur les ménages à 62,5 p. 100. Il est à noter que le rythme de 2,5 p. 100 de croissance de la part du potentiel fiscal et de diminution de la part de l'impôt sur les ménages remplace le rythme de 5 p. 100 que la loi de 1979 avait institué pour 1979 et 1980.

Le projet de loi proposait d'établir une dotation spéciale attribuée en vue de financer les indemnités représentatives de logements versées aux instituteurs. Cette affectation spécifique non comprise dans les concours particuliers n'a pas été retenue par le Sénat. Elle ne respecte pas, en effet, le principe du caractère global et non affecté de la dotation globale de fonctionnement. La commission partage l'opinion du Sénat.

Le Sénat a introduit dans le projet de loi plusieurs dispositions relatives aux départements d'outre-mer et à Mayotte qui n'appellent pas d'observations de notre part.

Le Sénat a limité à l'année 1985 l'application du texte et sollicité l'examen à cette date d'un bilan d'application proposant éventuellement une poursuite de l'évolution engagée. La commission considère que la fixation des dates butoirs d'évolution des différents taux de progression ou de régression des dotations entraînera automatiquement un retour devant le Parlement de l'examen de cette question. En conséquence, elle a jugé inutile l'article 14.

La commission des finances a procédé à un examen détaillé de ces textes en gardant en permanence à l'esprit que l'évolution sur laquelle vous devez vous prononcer doit conduire à un équilibre de solidarité entre les petites communes et les grandes villes. Elle tient à faire remarquer que le mécanisme de la dotation globale de fonctionnement est complexe, que les incidences des dispositifs sont difficiles à évaluer à l'avance. C'est pourquoi elle vous demande de faire preuve de la plus grande prudence dans les modifications que vous jugerez utiles d'apporter à ce projet de loi.

Parmi les amendements qu'elle vous propose, deux modifications méritent votre attention.

La première concerne la définition des villes centres. Il s'agit de permettre aux communes dont la population représente au moins 25 p. 100 de la population de l'arrondissement d'accéder au rang de villes centres.

La seconde modification suggère de tenir compte des charges de fonctionnement qui s'accroissent avec la population. Un coefficient de pondération du potentiel fiscal affecterait la population à prendre en compte. Il évoluerait linéairement de un pour les communes de 0 à 100 habitants à 1,1 pour les communes de plus de 200 000 habitants en 1961. Progressivement, l'écart serait élargi pour passer respectivement à 1 et 1,3 en 1985. La majoration de la dotation de péréquation qui en résulterait pour les communes bénéficiaires sera prise pour les concours particuliers affectés aux villes centres.

Un amendement a également été déposé qui tend à fixer le montant de la dotation aux communes touristiques et thermales et le situe de 20 à 25 p. 100 des ressources affectées aux concours particuliers. Dans la loi de 1979, ce montant pouvait être compris entre 20 et 30 p. 100. Le comité des finances locales avait décidé du taux de 25 p. 100. Le résultat ayant été satisfaisant, votre commission a jugé raisonnable de s'en tenir à un maximum de 25 p. 100.

Compte tenu de ces propositions, votre commission des finances émet, mes chers collègues, un avis favorable à l'ensemble du projet de loi. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Frelaut.

M. Dominique Frelaut. Monsieur le ministre, c'est dans le contexte général de la réforme des finances locales et de la loi dite « de l'accroissement des responsabilités locales », c'est-à-dire dans le cadre d'une nouvelle répartition des ressources et des charges entre l'Etat et les collectivités territoriales, qu'il faut examiner pour la deuxième fois le texte sur la dotation globale de fonctionnement.

Cette politique d'ensemble du Gouvernement à l'égard des collectivités locales s'inscrit dans votre politique générale d'austérité qui se traduit par le chômage et par les gaspillages dont est victime notre économie, que l'on intègre de plus en plus dans le cadre européen sous domination allemande et au bénéfice exclusif des multinationales.

Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner que si, par nos luttes, nous avons pu freiner la dégradation de la situation de nos communes, en revanche, leurs difficultés n'ont guère trouvé de solutions. La baisse de leurs investissements et la continuation de la montée de la pression fiscale sur les ménages en sont, entre autres, des preuves indiscutables.

Quant à l'avenir, les perspectives tracées par le VIII^e Plan sont sombres pour les communes et les départements, et l'application des rapports Longuet sur la fonction publique et Mayoux sur les emprunts, notamment, ne manquera pas d'aggraver la situation. Mon ami Edmond Garcin y reviendra tout à l'heure.

Je ne m'étendrai pas davantage sur cet aspect de la question, mais il était nécessaire de situer les choses dans leur contexte.

La politique gouvernementale à l'égard des communes et des départements est le produit de cette orientation. Celle que nous préconisons est, à l'évidence, totalement différente. Elle s'appuie sur la relance de la consommation et vise à trouver l'argent là où il est, c'est-à-dire chez les plus riches et chez les grandes entreprises industrielles et financières, qui bénéficient de cadeaux considérables de la part de l'Etat et ont vu leurs fonds propres augmenter considérablement, puisque tel était le but avoué de la politique gouvernementale. Et je ne parle pas de ce qui nous concerne plus directement, la taxe professionnelle, autour de laquelle vous organisez, avec le ministre du budget, une super-protection au détriment de la taxe d'habitation. Cela m'a été confirmé par M. Papon, à l'occasion de la discussion de l'article 42 de la loi de finances, au cours de laquelle nous avons demandé qu'il y ait un parallélisme dans la progression des assiettes de l'ensemble des taxes, au moment où les conseils municipaux s'apprêtent à voter les taux de façon séparée.

La relance de la consommation que nous préconisons passe aussi par le développement des responsabilités et des moyens des collectivités locales, dans le cadre d'une volonté décentralisatrice à vocation autogestionnaire et antibureaucratique, afin de satisfaire les besoins sociaux de la population, notamment la plus modeste.

A vos réformes sur la fiscalité directe locale et la dotation globale de fonctionnement, nous opposons une autre logique, qui tend à ce que le tiers des ressources publiques nationales soit affecté aux collectivités locales, dans le cadre de la redéfinition des compétences. Pour atteindre cet objectif, nous avons déjà, au plan parlementaire, déposé plusieurs propositions de loi et nous en déposerons d'autres afin de donner plus de moyens et de responsabilités aux collectivités territoriales. Ces textes portent en eux-mêmes l'abrogation de la dotation globale de fonctionnement, de son assiette, et de la loi du 10 janvier 1979 sur la fiscalité directe locale comprenant, notamment, la très injuste taxe d'habitation.

En prenant la T. V. A. comme assise de la dotation globale de fonctionnement, vous semblez vous féliciter de la progression de cette dernière.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Eh oui !

M. Dominique Frelaut. Mais en réalité, une grande partie de cette progression tient à une inflation galopante qui va dépasser, cette année, 14 p. 100, ce qui correspond à peu près à l'augmentation des transferts de l'Etat, dotation globale de fonctionnement comprise, en direction des collectivités territoriales, puisque ces transferts augmentent de 14,53 p. 100. Dans le même temps, les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales ont cru, elles, de 20 p. 100 environ.

On nous dit que la T. V. A. est le paramètre le plus évolutif. Mais la raison, avouez-le, n'est guère saine, pas plus qu'il n'est bon de placer les élus dans une situation telle qu'ils puissent souhaiter voir augmenter un impôt indirect qui est particulièrement lourd dans notre pays et qui frappe plus spécialement les couches les plus modestes.

Souhaiter l'inflation, souhaiter que les couches les plus modestes de la population soient les plus touchées, tout cela n'est guère sain. C'est pourquoi, à l'occasion de la loi de finances, les députés communistes proposent systématiquement un amendement pour ramener la T. V. A. au taux zéro sur les produits alimentaires de première nécessité et au taux de 7 p. 100 pour les biens de consommation courante, les recettes nouvelles étant trouvées par un impôt sur les sociétés, sur le capital et sur les fortunes. Mais la majorité parlementaire rejette non moins systématiquement cette proposition d'amendement qui ferait jouer l'article L. 234-1 du code des communes, tel qu'il résulte de la loi du 3 janvier 1979, en ce qu'il concerne la modification du prélèvement sur le produit prévisionnel de la T. V. A. Nous continuerons notre action car nous ne pouvons pas oublier que la T. V. A. frappe plus, sélectivement, les pauvres que les riches.

Par ailleurs, nous ne pouvons rester indifférents aux louanges du C. N. P. F. qui appelle à l'utilisation de la T. V. A. au bénéfice des collectivités locales, pas plus que nous ne pouvons oublier sa proposition de suppression de la taxe professionnelle au profit de trois points supplémentaires de T. V. A., c'est-à-dire d'une augmentation de l'impôt sur la consommation. Il a mené une offensive dans ce sens lorsque nous avons débattu de la fiscalité directe locale ; il la poursuivra sans doute quand nous discuterons à nouveau de cette question.

Mais d'autres points de la dotation globale de fonctionnement font l'objet de critiques de notre part et justifient que nous voulions un changement d'assiette. Nous proposons de substituer à la D.G.F. de nouvelles ressources, dans le cadre d'une répartition d'un tiers des ressources publiques pour les collectivités locales et de deux tiers pour l'Etat.

Si nous croyons utile une péréquation dans le cadre d'une autre loi, nous pensons que la prise en considération de l'impôt sur les ménages pénalise, là encore, les familles de travailleurs les plus modestes.

La taxe d'habitation est un impôt injuste, démodé, qui n'est pas assis sur les ressources des ménages, mais sur les valeurs locatives, lesquelles ne sont absolument pas représentatives de la richesse relative des assujettis et pénalisent les logements sociaux, spécialement les logements H.L.M. Les huit catégories dans lesquelles sont classés les logements pour la détermination de leur valeur locative ne correspondent absolument pas à la réalité ; j'avais d'ailleurs expliqué que cette classification pénalisait les logements sociaux où il ne fait pas toujours bon vivre. Or, retenir l'impôt sur les ménages comme une des bases de la péréquation constitue en quelque sorte une incitation à augmenter la taxe d'habitation. Pour toucher une dotation globale de fonctionnement plus élevée, une municipalité peut être conduite à proposer d'importantes augmentations de taxe d'habitation. Ce caractère incitatif de la loi est pernicieux, et allège la taxe professionnelle au détriment des ménages.

Par ailleurs, l'impôt sur les ménages a atteint dans les villes des proportions considérables, à la limite des possibilités contributives des habitants. Aussi il se pourrait, et l'expérience s'avérerait alors dangereuse, que les impôts étant moins élevés dans les communes rurales, celles-ci les relèvent en moyenne plus que les communes urbaines et obtiennent de ce fait un transfert de la dotation globale de fonctionnement provenant de ces dernières. Or, au cours des deux dernières années, il s'est déjà opéré un tel transfert qui n'a pas pour autant réglé les problèmes des communes rurales, tant leur pauvreté est grande. Croire qu'on pourra régler ce problème sur le dos des communes urbaines est une illusion.

De plus, par la réduction de la dotation forfaitaire en cinq ans, selon les critères retenus par le Sénat, ce transfert des villages les moins habités aux villes les plus peuplées, d'après les tableaux communiqués au comité des finances locales, entraînera une croissance moindre de 20 p. 100 pour les grandes villes. Ce point est d'ailleurs une des critiques que nous formulons à l'encontre de la dotation globale de fonctionnement. Nous ne nions pas, loin de là, la nécessité d'apporter une aide aux communes rurales, mais nous ne pensons pas que cela puisse se faire au détriment des communes urbaines qui ont déjà tant de difficultés et de charges de toute nature. Nous n'acceptons pas la tentative de division des maires qui consiste à prendre aux uns pour donner aux autres, opération que l'on camoufle sous le vocable de « solidarité ».

Nous nous refusons, pour notre part, à opposer artificiellement les communes rurales aux communes urbaines. L'insuffisance de ressources de l'ensemble des communes, notamment des communes rurales, doit être comblée par un apport de financement de la part de l'Etat, avec un minimum de recettes par habitant.

C'est la raison pour laquelle nous proposons d'abonder la dotation globale de fonctionnement, non pas par la voie d'une augmentation des taux de T.V.A., mais par un prélèvement sur les fortunes, sur le capital et sur les sociétés. Dans nos propositions, nous affectons une partie des recettes qui en résulteraient — plus de 1 milliard de francs — aux communes rurales, ce qui serait beaucoup plus que les 500 millions qui servent à l'attribution du minimum garanti.

Par ailleurs, pour les communes rurales, il faut remarquer que, malgré la progression qu'elles ont obtenue, une somme de 24 000 francs, par exemple, pour un village de l'Isère peu peuplé ne peut être satisfaisante compte tenu de l'étendue de son territoire. Ce ne sont pas les mesures prévues pour les concours particuliers qui peuvent régler la question. C'est pourquoi nous proposons que l'attribution forfaitaire minimum ne soit jamais inférieure à 50 000 francs.

L'inflation a eu aussi de graves répercussions pour de nombreuses communes. Ainsi, 5 792 communes en 1979 et 2 465 communes en 1980 ont vu leur dotation plafonnée à 105 p. 100 des sommes qu'elles avaient reçues l'année précédente, et il y en aura encore quelques centaines en 1981. Pour compenser ce manque, ces communes ont été contraintes de pénaliser leurs assujettis aux impôts sur les ménages afin d'obtenir, l'année suivante, une dotation globale de fonctionnement plus élevée. Cette course à la ressource est dangereuse, voire immorale.

La référence à l'impôt sur les ménages ne nous satisfait pas du tout dans les principes, et nous lui opposons la notion de besoins sociaux. Nous avons fait avancer cette idée dans nos interventions il y a quelques années. Nous constatons qu'elle commence à prendre corps puisque, de plus en plus, on considère que la péréquation ne peut jouer simplement en fonction des ressources — par exemple le potentiel fiscal et l'impôt sur les ménages — mais qu'elle doit également prendre en compte les charges.

Un amendement tend à prendre la démographie comme seul critère. Cela ne nous satisfait pas car, si la population de Neuilly est plus nombreuse que celle de Gennevilliers, cette dernière est celle dont l'apport au titre de l'impôt sur le revenu est le plus faible de tout le département des Hauts-de-Seine, ce qui tend à démontrer la modestie de ses ressources et donc ses besoins sociaux. Et je ne parle pas de la population immigrée qui devrait faire l'objet d'une péréquation nationale au lieu d'être à la seule charge des villes d'accueil.

Les besoins sociaux s'expriment par le fait que, pour progresser sur la voie de l'égalité des chances devant les loisirs, la culture, le métier, le logement et la santé, les populations de condition modeste ont besoin que soient mises en œuvre à leur bénéfice de très nombreuses mesures sociales, si l'on veut qu'une grande partie des libertés inscrites dans la Constitution ne soient pas simplement proclamées, mais vécues. C'est ce à quoi s'attachent les municipalités communistes.

On parle actuellement beaucoup du « mal-vivre » dans les H.L.M., de ces concentrations de population, de ces ghettos raciaux et sociaux. Des dizaines, des centaines d'enfants de ces cités, à la sortie de l'école ont besoin d'une animation que ne leur apportent pas les structures déjà existantes et qui nécessitent des centres de loisirs et d'animation inventive, adaptés à la situation qu'ils connaissent. Et je ne parle pas des adolescents.

Le Président de la République a parlé d'améliorer la vie dans les banlieues. Mais tout cela entraîne des charges considérables pour les municipalités ouvrières, qui ont donc besoin que la péréquation se fasse non seulement sur la base des ressources mais également en tenant compte des besoins sociaux. C'est une action que nous ne cesserons de mener avec force, au nom de la justice sociale.

Les concours particuliers ne nous donnent pas satisfaction. Mais nous en reparlerons lors de la discussion des articles.

Un problème reste sans solution, celui du remboursement de l'indemnité de logement des instituteurs et des institutrices, que vous aviez envisagé de faire régler — pour une modique somme — par le biais de la dotation globale de fonctionnement, c'est-à-dire avec l'argent des communes. Cette charge induite de 1 250 millions de francs doit être prise en compte par l'Etat au titre du ministère de l'éducation. Des promesses formelles avaient été faites devant le Sénat, mais elles n'ont pas été tenues. Nous lutterons pour ce remboursement, comme nous l'avons fait pour celui de la T. V. A. sur les investissements réalisés par les collectivités locales.

Ce n'est pas dans le cadre de la politique d'austérité dans laquelle vous inscrivez votre politique locale que les communes trouveront une solution à leurs problèmes et les textes que vous nous proposez ne peuvent en rien les régler. Il faut une autre politique, celle du changement, celle que propose notre candidat aux élections présidentielles, Georges Marchais. (*Applaudissements sur les bancs des communistes.*)

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

M. Jean Fontaine. Monsieur le ministre, en instituant la dotation globale de fonctionnement, la loi de finances pour 1979 et la loi du 3 janvier 1979 visaient principalement deux objectifs. Le premier était d'assurer aux collectivités locales une ressource évolutive du fait de son rattachement à un impôt lui-même évolutif puisqu'il suit le progrès de l'économie, quand progrès il y a : la taxe sur la valeur ajoutée ; le second était de mettre en œuvre un mécanisme de péréquation pour faire jouer la solidarité entre communes pauvres et communes riches.

A l'évidence, le premier objectif est atteint. Il n'en demeure pas moins — et vous devez le savoir, monsieur le ministre, puisque vous êtes maire comme moi — que les ressources de nos communes ne leur permettent pas pour autant de faire face à toutes leurs obligations.

Pour parer au plus pressé, nous sommes bien obligés de faire appel aux impôts locaux, qui deviennent de plus en plus écrasants. Dans un département comme le mien, ils ont dépassé le seuil du supportable, et même atteint le seuil de la souffrance. Dans quelques communes de mon département, notamment dans la mienne, qui ne fait pas exception — il s'en faut de beaucoup — la grande majorité des administrés sont des indigents fiscaux, pour ne pas dire des indigents tout court, ce qui signifie que l'essentiel de la charge fiscale est supporté par une minorité de contribuables, de l'ordre de 15 à 20 p. 100. Voilà pourquoi je considère que la pression fiscale a atteint le seuil de l'insupportable.

Or, dans le même temps, nous nous trouvons confrontés à de graves difficultés de trésorerie, liées au fait que nous voyons, sans que nous y puissions quoi que ce soit, croître les charges de fonctionnement et d'investissement, en raison du renchérissement du coût de la vie et à cause de l'inflation. Les charges ont donc pris l'ascenseur, tandis que les ressources grimpent péniblement par l'escalier de service !

M. Louis Maisonnat. Bravo !

M. Emmanuel Hamel. Il n'y a plus d'escalier de service !

M. Jean Fontaine. Dans ces conditions, il est indéniable que l'institution de la dotation globale de fonctionnement, bien que clarifiant, je le reconnais, les rapports entre l'Etat et les collectivités locales, ne leur a pas pour autant apporté les ressources qu'elles seraient en droit d'attendre du fait des transferts de charges qui devraient incomber à l'Etat.

J'en donnerai deux exemples. Voici le premier : les communes participent pour 36 p. 100 aux frais de fonctionnement et d'entretien des C.E.S., même nationalisés, sans avoir pour autant leur mot à dire sur la suppression de telle ou telle dépense. Deuxième exemple : dans mon département, les bureaux d'aide sociale, qui viennent en aide aux chômeurs non

secours, supportent des charges considérables car la majorité des chômeurs se trouvent dans ce cas, en dépit de l'extension de l'indemnité de chômage.

M. Dominique Frelaut. Triste tableau !

M. Jean Fontaine. Il me paraît indispensable de souligner que le second objectif de la dotation globale de fonctionnement, c'est-à-dire la solidarité entre les communes, ne s'est pas totalement traduit dans les faits.

Ainsi que l'a marqué M. le rapporteur, nettement dans son rapport écrit, la croissance de la dotation globale de fonctionnement est restée relativement faible pour les communes de plus de 10 000 habitants. Cela explique, tout au moins en partie, que les maires concernés aient été obligés de faire appel aux impôts locaux et que la croissance de ces derniers ait été très forte.

En d'autres termes, cela revient à dire que la dotation de péréquation introduite par la loi de 1979, en vue d'une répartition plus équitable du concours financier de l'Etat entre les collectivités locales, n'a pas atteint totalement l'objectif qui lui était fixé.

Je dois à la vérité de reconnaître que la matière est complexe, non seulement en raison de l'inégalité des besoins des communes, mais aussi du fait de l'inégalité de leurs ressources propres, en particulier des ressources fiscales, même lorsque ces communes sont de même strate démographique. En effet, un montant identique d'impôts sur les ménages ne signifie pas pour autant que le même effort fiscal a été réclamé aux contribuables, selon qu'il s'agit d'une commune riche ou d'une commune pauvre.

C'est pourquoi je considère que la prise en compte de la richesse communale, par le biais du potentiel fiscal, c'est-à-dire le quotient des ressources fiscales par le nombre d'habitants, est de nature à corriger certaines inégalités.

A ce point de mon propos, monsieur le ministre, permettez-moi de vous faire remarquer que votre collègue M. le ministre du budget ne m'a pas paru tout à fait « dans la course ». En effet, lorsqu'en réponse à une question écrite que je lui avais posée pour lui signaler qu'à la Réunion, le nouveau système de la dotation globale de fonctionnement n'avait pas retenu la majoration de 10 p. 100 qui lui avait été pourtant reconnue par l'article R. 262-6 du code des communes, à l'occasion de la répartition locale du V. R. T. S., il m'indiquait que la prise en compte des populations des départements d'outre-mer et de la France métropolitaine est faite de la même façon, son raisonnement était forcément vicié car il ne retenait pas deux éléments importants : d'une part, que le dernier recensement en métropole date de 1975, alors que dans les départements d'outre-mer il remonte à 1974 ; d'autre part, que la population des départements d'outre-mer croît beaucoup plus vite que celle de la métropole. Aucune comparaison n'est donc possible. Pour que son raisonnement fût juste, il eût fallu qu'il prit en compte notre croissance théorique de 1974 à 1975, ce qu'il n'a pas fait.

Il en est tellement ainsi, monsieur le ministre, que la dotation globale de fonctionnement par habitant, communes et département confondus — et je me réfère à l'excellent rapport que vous nous avez communiqué — a été en moyenne en métropole de 604 francs et de 701 francs pour les années 1979 et 1980 alors que, dans le même temps, à la Réunion, par exemple, elle n'a été que de 518 et 603 francs, soit, en moyenne et par habitant, un manque à gagner de 86 francs en 1979 et de 98 francs en 1980.

La preuve est donc administrée que le maintien des dispositions actuelles, contrairement à ce que M. Papon avait fait valoir l'année dernière, loin d'améliorer l'équilibre financier des communes d'outre-mer, conduirait à un blocage de la situation ; ce qui serait, à l'évidence, préjudiciable à la bonne santé de nos finances communales et à l'avvenir des équipements encore nombreux qu'il nous reste à réaliser.

C'est qu'il est constant, hélas, dans notre département, que le coût de la vie et partant le prix de revient des services et des travaux assumés par les collectivités locales sont plus élevés qu'en métropole ou, je m'empresse de le dire, que dans n'importe quel autre département d'outre-mer. A l'évidence, la suppression de cette majoration s'est traduite pour nous par une pénalisation injustifiée.

C'est pourquoi je dois remercier nos collègues sénateurs d'avoir bien voulu proposer et adopter un amendement qui met un terme à cette situation injuste. Monsieur le ministre, per-

mettez-moi de vous remercier, non seulement en mon nom personnel mais aussi en celui de tous les maires de la Réunion, de ne pas vous être opposé à l'adoption de cet amendement qui rétablit cette majoration de 10 p. 100.

On ne peut pas à la fois clamer et proclamer la nécessité d'une solidarité agissante entre les communes de France et accepter d'un cœur léger que certaines d'entre elles puissent être lésées.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. Jean Fontaine. C'est sous le bénéfice de ces observations que je voterai ce projet de loi. Mais qu'on ne s'y trompe pas : le concours financier apporté par l'Etat aux collectivités locales par le moyen de la dotation globale de fonctionnement ne représente, dans la meilleure hypothèse, que 25 p. 100 des recettes communales. Vous me répondrez que ce n'est pas négligeable et que cela vaut mieux que rien, c'est vrai ! (Rires sur les bancs des socialistes.)

Toutefois, cela ne peut pas nous permettre, ainsi qu'on nous y incite, à freiner de manière significative l'augmentation des impôts locaux. Pour cela, il nous faudrait d'autres ressources. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

M. Emmanuel Hamel. Celles de votre intelligence créatrice !

M. Christian Nucci. Mais vous voterez, comme l'année dernière, la dotation globale de fonctionnement qui vous est proposée ! Amen !

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

M. Pierre Lagourgue. Monsieur le ministre, la loi dont nous discutons à nouveau aujourd'hui a été adoptée il y a bientôt deux ans par le Parlement. Ce dernier, après l'expérience malheureuse de la taxe professionnelle, avait pris la précaution d'en limiter l'application dans le temps, afin d'en tirer des conclusions et de pouvoir y apporter des changements, si cela s'avérait nécessaire.

Cette loi semble avoir donné satisfaction puisque le Sénat, qui l'a examinée en première lecture, n'y a apporté que peu de modifications. Toutefois, dans sa sagesse, la Haute assemblée a tenu à préserver encore l'avenir et elle a décidé — c'est sa principale modification — de ramener à cinq ans, au lieu de neuf, la période pendant laquelle la dotation forfaitaire est réduite de 2,5 points par an.

La part des ressources affectées à la dotation de péréquation, qui est fixée à 47,5 p. 100 pour 1981, augmentera donc de 2,5 points par an pendant quatre ans.

C'est une bonne décision, car elle permet, avec d'autres améliorations, qui ont été apportées par le Sénat, de réparer certains oublis et de corriger certaines inégalités, notamment dans les départements d'outre-mer, ce dont je me félicite.

L'extension à la collectivité territoriale de Mayotte du bénéfice de la dotation globale de fonctionnement, à la suite de l'adoption par le Sénat d'un amendement, répare, me semble-t-il, un oubli. Elle manifeste votre volonté de considérer les Mahorais comme des citoyens français. Nous devons bien cela à la population de Mayotte qui a montré tant d'attachement à la France et qui a manifesté clairement son intention de partager son avenir.

Les autres territoires d'outre-mer n'ont pas été laissés de côté, puisque l'article 12 du projet de loi prévoit qu'ils bénéficieront de la dotation spéciale attribuée pour le logement des instituteurs.

Un aménagement important a aussi été apporté pour les départements d'outre-mer, à l'initiative des sénateurs Louis Virapoullé et Roger Lise : le chiffre de la population de ces départements, telle qu'elle ressort du dernier recensement, sera majoré de 10 p. 100 pour le mode de calcul de la dotation globale de fonctionnement. A la Réunion, cette majoration existait déjà depuis 1969 pour le calcul du versement représentatif de la taxe sur les salaires, le V. R. T. S., qui a précédé la mise en place de la dotation globale de fonctionnement. Le rétablissement de cette majoration, qui ne figurait pas dans le texte de 1978, permet de corriger une inégalité qui apparaissait dans la différence entre le montant de la dotation globale de fonctionnement dans les départements d'outre-mer d'une part, en métropole d'autre part.

Chacun connaît d'ailleurs la faiblesse des budgets départementaux et communaux de l'outre-mer. La situation financière des collectivités locales est encore plus difficile chez nous qu'en métropole. Cela est dû à plusieurs raisons, notamment à l'importance des dépenses d'aide sociale — nous avons six fois plus de demandeurs d'emploi qu'en métropole et les prestations sociales non servies s'élèvent à 2,3 milliards de francs par an — au fait que nous comptons proportionnellement moins de contribuables, et peu d'industries.

Le Gouvernement et vous-même, monsieur le ministre, connaissez nos difficultés, puisqu'une des composantes des budgets communaux est représentée par une taxe qui a été abolie depuis fort longtemps sur le continent, mais qui a été maintenue dans les départements d'outre-mer. Il s'agit de l'octroi de mer, qui constitue une part très substantielle des budgets des communes, et que l'on n'envisage pas encore de supprimer car cela conduirait à un déséquilibre entre les recettes et les dépenses.

Le fait d'avoir accepté cette majoration est un geste de solidarité de la part de la métropole et j'en remercie nos collègues du Sénat comme je remercie, par avance, ceux d'entre nous qui, je l'espère, confirmeront la décision des sénateurs.

Monsieur le ministre, je rends hommage à votre esprit de justice et à votre compréhension qui permettront, je l'espère, aux départements d'outre-mer de bénéficier de cette mesure si importante pour nos budgets locaux. (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

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

M. Hubert Dubedout. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je renouvelle ici ma protestation contre les conditions de travail qui nous ont été imposées et contre le fait que nous ayons engagé une discussion aussi importante au moment où l'ensemble des maires de France sont réunis à l'Hôtel de ville de Paris.

M. Emmanuel Hamel. Nous pensons à eux, nous travaillons pour eux !

M. Hubert Dubedout. Il aurait mieux valu, par respect pour cette très grande institution, reporter le débat à cet après-midi.

Certes, monsieur le ministre, la dotation globale de fonctionnement va progresser cette année de 18,5 p. 100. Dont acte. Mais permettez-moi de situer cette augmentation dans le cadre fiscal et politique qui fait que, cette année encore, pour de nombreuses communes, le budget sera une rude épreuve !

Nous sommes effectivement dans une situation d'inflation et de chômage. Or, la dotation globale de fonctionnement n'augmente de 18,5 p. 100 que du fait de l'inflation.

Un bilan réaliste, précis, techniquement bien assuré, des équilibres de nos budgets pour 1981 montre clairement qu'une collectivité qui, malgré l'accroissement considérable des charges, notamment celles du chauffage, veut maintenir la progression de ses dépenses aux environs de 14 à 15 p. 100, sera obligée de demander à l'impôt un produit en augmentation de 19 p. 100. Cela pour cette simple raison que les autres recettes ne progressent pas aussi rapidement que les dépenses, et je suis à votre disposition pour vous le prouver.

Comme, bien entendu, nous sommes très nombreux à refuser cette majoration des impôts, qui serait excessive pour certains ménages, nous serons obligés d'organiser la récession. La progression de nos dépenses sera donc inférieure à 14 ou 15 p. 100.

Quant au chômage, qui est le résultat d'une politique, on sait que ceux qu'il frappe, non seulement financièrement mais aussi psychologiquement, se retournent vers les communes — et différents orateurs, quelles que soient leurs opinions, l'ont indiqué — pour leur demander assistance. C'est ainsi que de plus en plus de communes consentent à cet effort qui normalement devrait être à la charge de l'Etat.

Inflation, chômage : voilà notre réalité !

Vous avez donc proposé une loi qui s'inscrit dans le cadre d'un ensemble de mesures financières prises en faveur des collectivités locales. En fait, il est clair que nous avons déshabillé Paul pour habiller Pierre et que ceux dont la dotation globale progresse moins vite que la moyenne sont dans une situation invraisemblable.

Certes nous nous réjouissons — et votre rapport est très clair sur ce point — que les petites communes aient profité des dispositions qui ont été prises.

M. Emmanuel Hamel. C'est sûr et c'est heureux !

M. Hubert Dubedout. Mais qu'il me soit permis de dire ici que les grandes villes ont, elles aussi, leurs problèmes, qui sont très graves, notamment les problèmes de chômage. Pour elles, compenser ce manque à gagner grâce à l'impôt sur les ménages est impossible, les taux atteignant déjà des niveaux incroyables qui ne nous permettent pas de jouer de façon souple avec ces recettes.

Il faut regarder la réalité en face. Il ne sert à rien de dire : c'est comme cela ! Il faut essayer de faire face à cette situation avec sang-froid.

Il existe d'autres problèmes que nous n'avons jamais pu régler correctement.

Peut-on continuer à ne pas tenir compte de la composition sociologique des communes ? Peut-on encore sous-estimer à ce point les contraintes imposées aux communes par les besoins sociaux ? Sur ce sujet, le groupe socialiste déposera un certain nombre d'amendements.

Les communes qui sont confrontées aux problèmes posés par la présence d'immigrés, de leurs familles, de leurs enfants, et qui doivent y faire face, subissent des contraintes considérables. Je souhaiterais qu'un jour s'instaure un véritable débat sur l'immigration, afin que soient enfin « halayées » de fausses affirmations. Il s'agit là d'un problème fondamental pour le devenir de notre société.

Je saisis cette occasion pour affirmer qu'aucun parti politique n'a l'exclusivité du logement des travailleurs immigrés. Il y en a chez des maires socialistes, et sans doute chez pas mal de maires de la majorité. Reconnaissons cependant, monsieur le ministre, que la distribution des charges sociales n'est pas harmonieuse puisque la ségrégation sociale fait que les communes où il n'y a pas d'immigrés sont plutôt gérées par la droite que par la gauche ! A mon avis, le débat de cet après-midi devrait nous permettre de nous pencher sur ce problème.

Un autre problème se pose à certaines communes : celui des implantations d'établissements d'Etat sur leur territoire. Lors des discussions précédentes, j'ai eu l'occasion de vous exposer le cas de Saint-Martin-d'Hères, commune ouvrière de ma circonscription, où tous les impôts sont au taux maximum et où la création d'un domaine universitaire n'aura apporté que des servitudes et des dépenses. J'espère, monsieur le ministre, que l'amendement, que la commission a bien voulu adopter sur ma proposition, permettra de résoudre ce problème. Il y en a certainement d'autres, mais au moins traitons les plus brûlants.

Je me fais ici le porte-parole de toutes ces communes périphériques urbaines dont la croissance est considérable, qui sautent d'une strate à l'autre — puisque c'est le langage que l'on emploie — et dont le potentiel fiscal se trouve, à chaque fois, de plus en plus en retard. Mais mon collègue Besson vous en parlera.

Non, nous ne pouvons pas nier que le problème des communes urbaines rassemblant des populations de travailleurs soit brûlant. Je vous assure, monsieur le ministre, que, dans des quartiers ou des villes périphériques de ma cité, des problèmes rigoureusement insolubles dans les conditions actuelles se posent.

Cela dit, ce texte s'inscrit dans une politique d'ensemble, monsieur le ministre, et c'est, bien sûr, au vu de celle-ci que nous le jugeons. Ainsi que j'ai déjà eu l'occasion de vous l'indiquer en d'autres lieux, cette politique ne saurait s'exprimer simplement par la qualité technique des textes, elle s'exprime également par les comportements. A cet égard, ceux du Gouvernement et du Président de la République me paraissent caractéristiques.

Vous prétendez décentraliser. Or bien peu de membres de cette assemblée croient vraiment que le projet de loi dont nous débattons modifiera profondément le visage politique de notre pays. On ne décentralise pas, on déconcentre ! Dans ces conditions, tous les fonctionnaires d'autorité que vous avez mis en place ici ou là jouent leur jeu et nous savons ce qu'il est.

Par ailleurs, le Gouvernement désire-t-il vraiment cette décentralisation ? Ne craint-il pas que les communes prennent trop de libertés ? Au fond, si ce texte nous met dans la situation que j'essayais de décrire au début de mon intervention, monsieur le ministre, j'ai l'impression que, pour M. Barre, il répond à une certaine cohérence, laquelle se traduit par le régime invraisemblable de l'accès aux emprunts qui nous est imposé actuellement.

Cette mesure a été prise « en douce », sans que personne ne dise rien, mais le fait que les collectivités locales ne pourront plus accéder aux emprunts qu'au taux du marché modifiera, beaucoup plus que le projet de loi que nous sommes en train de discuter, le paysage financier des collectivités locales. Il va falloir que nous suspendions les investissements ; il va falloir que nous arrétions d'entretenir notre patrimoine ; il va falloir que nous cessions de donner, comme nous le faisons, du travail à nos entreprises du bâtiment et des travaux publics.

Telle est la réalité politique, monsieur le ministre. Elle est constituée par cette incroyable attaque développée d'abord par M. Barre et ensuite par le C. N. P. F. contre les élus locaux, contre les accroissements de taxe professionnelle, comme si l'on ne savait pas que, lorsque la taxe professionnelle des établissements industriels progresse de 30 à 40 p. 100, 15 à 18 p. 100 peut-être sont dus aux élus locaux alors que le reste tient à la mauvaise loi que le Gouvernement a imposée en 1975.

Ce sont ces comportements qu'il nous faut faire cesser. C'est cette politique qu'il nous faut changer et cela dès le mois de mai 1981. Les élections partielles de dimanche dernier éclairent le tableau politique. Pour nous, le rassemblement des forces vives autour de l'union des forces populaires est une réalité, qui va nous permettre d'entreprendre cette vaste politique de décentralisation que le pays attend de nous. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 4 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à seize heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, n° 2095, complétant la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements (rapport n° 2105 de M. Michel Aurillac, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

Discussion du projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, n° 2020, relatif au travail à temps partiel dans la fonction publique (rapport n° 2106 de M. Pierre Raynal, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(*La séance est levée à douze heures quarante-cinq.*)

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,*

LOUIS JEAN.

