

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

6° Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

(87° SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

2° Séance du Mardi 2 Décembre 1980.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. BERNARD STASI

1. — **Dotation globale de fonctionnement.** — Suite de la discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat après déclaration d'urgence (p. 4529).

Discussion générale (suite) :

MM. Hamel, le président,
Garcin,
Claude Coulais,
Besson,
Voisin,
Chevenement,
Lepeltier,
Alain Richard,
Ligot,
Fabius.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion des articles.

MM. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur ; Fabius, Dubedout.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

MM. Aurillac, rapporteur de la commission des lois ; le président.

2. — **Ordre du jour** (p. 4545).

PRÉSIDENCE DE M. BERNARD STASI,

vice-président.

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Suite de la discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat après déclaration d'urgence.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de 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).

Ce matin, l'Assemblée a commencé d'entendre les orateurs inscrits dans la discussion générale.

Dans la suite de cette discussion, la parole est à M. Hamel.

M. Emmanuel Hamel. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'intérieur...

(A ce moment, M. Régis Perbet, récemment élu député de l'Ardèche, entre dans l'hémicycle. — Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République.)

M. Emmanuel Hamel. Je salue notre collègue et j'attends que les nouveaux élus socialistes, que j'aurai plaisir à voir, viennent se mêler à nos débats.

Entrent alors dans l'hémicycle MM. Noël Ravassard, René Souchon, Michel Suchod, Pierre Garmendia, récemment élus députés respectivement de l'Ain, du Cantal, de la Dordogne et de la Gironde. — Mmes et MM. les députés socialistes se lèvent et applaudissent longuement.)

M. le président. Je souhaite la bienvenue à tous nos nouveaux collègues.

Veuillez continuer, monsieur Hamel.

M. Emmanuel Hamel. Monsieur le ministre, le rapport remarquable par sa clarté et son objectivité que vous avez déposé en application de l'article 25 de la loi du 3 janvier 1979, instituant la dotation globale de fonctionnement, prouve tout compte fait, que ce texte a été, autant qu'une loi peut l'être, bon.

Ainsi que vous l'avez à juste titre déclaré au Sénat, le mécanisme d'établissement de la dotation globale de fonctionnement contribue efficacement, en ces temps si difficiles du fait de la crise internationale, à donner aux collectivités locales les moyens de satisfaire leurs légitimes ambitions et à renforcer leur solidarité.

Pour guider nos votes sur votre projet de loi, quelle expérience peut-on tirer de l'application de la loi du 3 janvier 1979 ?

Je constate avec objectivité qu'il s'agit d'une loi de simplification, d'une loi de progrès et d'une loi de solidarité. Nous devrons par nos votes, lors de la discussion des amendements, maintenir cette simplification, accroître les moyens des collectivités locales et affermir leur solidarité.

C'est parce qu'elle visait aussi, selon l'heureuse expression de M. de Tinguy, rapporteur de la commission des lois du Sénat, à être une loi de prudence que nous avons à en débattre aujourd'hui, deux ans après son début d'application, après une période expérimentale de quarante-huit mois, pour faire le point avant de répartir pour une nouvelle période afin d'améliorer ce qui devait l'être à l'expérience.

Comme le disait sagement Jean-Jacques Rousseau : « Doucement, Jean, je suis pressé. » Les finances locales sont choses trop compliquées et matière trop grave pour ne pas viser en priorité à éviter de compromettre les progrès désirés par une précipitation excessive, des décisions sans retour et des mesures sans nuance, aux arêtes trop vives et au pointillisme exacerbé.

A partir du bilan de l'application de la loi, quelles modifications peut-on lui apporter, quels écueils éviter, quels nécessaires progrès rechercher, quels inflexibles redouter, quels autres promouvoir ?

Si compliqué que soit le mécanisme d'établissement de la dotation globale de fonctionnement, c'est une loi de simplification, car elle substitue à des versements multiples une dotation unique, globale.

Loi de simplification et de clarification par la globalisation, la loi du 3 janvier 1979 est un mécanisme de progrès comme l'expérience le démontre. En effet, le rattachement de la dotation globale de fonctionnement à la taxe sur la valeur ajoutée a permis, permet et permettra, toutes choses étant égales par ailleurs, l'accroissement global de la contribution de l'Etat aux ressources des collectivités locales.

L'accroissement de la dotation globale de fonctionnement par rapport au produit, en 1978, du versement représentatif de la taxe sur les salaires et des trois autres taxes globalisées dans la dotation globale de fonctionnement a été de 12,8 p. 100 en 1979, de 16 p. 100 en 1980 et sera de 18,58 p. 100 en 1981. Encore faut-il souligner que cette progression sera majorée par des régularisations ultérieures de 4,75 p. 100 en 1980 au titre de 1979.

La régularisation de la dotation globale de fonctionnement au titre de 1980 pourra-t-elle être incluse dans les ressources communales dès le budget primitif pour 1981, parallèlement à la dotation globale notifiée pour 1981 ?

Comment cette régularisation, son montant, sa date de prise en compte dans les budgets des communes en 1981 seront-ils connus des maires, en particulier de ceux des communes rurales qui n'ont pas, pour les aider dans leur difficile gestion, l'appareil logistique et le personnel important dont peuvent disposer les communes urbaines à forte population ?

Dans l'attente de votre réponse, je note avec satisfaction, comme un signe de la volonté du Gouvernement de favoriser l'exercice de la démocratie locale, le fait significatif qu'en 1981, l'Etat, en même temps qu'il s'impose de limiter à 14,5 p. 100 la progression des dépenses civiles, augmentera la dotation globale de fonctionnement de 18,5 p. 100, avant la régularisation qui sera de 4,75 p. 100 pour 1980.

Ainsi la progression globale de la dotation sera-t-elle sensiblement supérieure à celle des dépenses civiles de l'Etat. Le fait que la dotation globale dépassera 45 milliards en 1981 prouve que, contrairement à des affirmations erronées, l'Etat, loin de se désintéresser des problèmes financiers et de la qualité de la vie dans les communes, leur apporte — et je m'en félicite — un concours croissant. Je tiens à rappeler que le fonds de compensation de la T.V.A. atteindra 6 200 millions en 1981, conformément aux engagements pris en matière de remboursement de la T.V.A. aux communes, soit une progression sensible de la contribution des finances de l'Etat à la couverture des dépenses des collectivités locales. Comment ne pas le reconnaître ?

Loi de simplification par la globalisation, loi de progression par l'augmentation des concours de l'Etat aux collectivités locales, la loi de 1979 a été aussi une loi d'approfondissement de la solidarité entre l'Etat et les communes d'une part, entre les différentes communes d'autre part.

M. Robert Poujade. Très bien !

M. Emmanuel Hamel. L'institution de la dotation de péréquation permet une répartition incontestablement plus équitable des concours financiers de l'Etat entre les collectivités locales.

Le versement représentatif de la taxe sur les salaires était ainsi réparti en 1978 : pour 60 p. 100 selon la richesse passée

des collectivités locales, ce qui correspondait à l'attribution de garantie, et pour 40 p. 100 selon les besoins des collectivités locales évalués selon les impôts sur les ménages. En prenant en compte, afin d'en corriger les conséquences dans un souci d'équité, un nouveau critère de répartition fondé sur le potentiel fiscal, qui mesure la richesse actuelle des collectivités locales, la dotation globale contribue à la réduction des inégalités.

Ainsi que l'a montré avec son objectivité coutumière l'excellent rapporteur, notre collègue M. Aurillac, l'indexation du montant de la dotation globale sur le produit de la T. V. A. procure aux collectivités locales des ressources plus importantes que celles dont elles auraient disposé dans l'ancien système. Par ailleurs, le critère du potentiel fiscal tend à assurer une redistribution des ressources plus favorable aux moyennes et petites communes, celles dont les ressources sont les plus faibles.

Il faut se féliciter de la réduction des inégalités entre les communes depuis 1978, tant à l'intérieur de chaque groupe démographique que d'une catégorie démographique à l'autre. En deux ans, depuis la mise en application de la loi sur la dotation globale, l'écart entre les attributions extrêmes par habitant est passé de 3,02 en 1978 à 2,51 en 1980. Ce mouvement ne doit pas être freiné. L'effet de péréquation qui résulte de la prise en considération du critère du potentiel fiscal ne doit pas être ralenti car il est équitable et nécessaire.

Je connais les charges, les ambitions légitimes, les missions économiques, sociales et culturelles des grandes communes dont la population se chiffre par dizaines de milliers d'habitants. Mais vous conviendrez tous que les perspectives humanistes et volontaristes de l'aménagement du territoire appellent non seulement le maintien, mais aussi l'animation, la modernisation et le développement harmonieux des communes rurales et des chefs-lieux de canton, des terroirs à l'échelle humaine où l'homme n'est pas un loup pour l'homme, où les citoyens se connaissent, vivent dans un cadre qui les épanouit au lieu de les opprimer, de les briser, ce qui est, hélas ! si souvent le cas dans les grandes villes, avec leurs grands ensembles, oppresseurs, destructeurs, avec leurs périphéries, oppressantes, destructrices.

Je me permets de compter sur vous, monsieur le ministre, pour que vous rappeliez tout cela à l'Assemblée, en insistant sur l'injustice et les dangers qu'engendrerait le vote de certains amendements tendant à freiner, un peu égoïstement, au profit des grandes villes — dont je connais les problèmes — le mouvement de solidarité active, amplifié depuis deux ans, en faveur des petites villes, des chefs-lieux de canton et des communes rurales.

M. Xavier Hamelin. Très bien !

M. Emmanuel Hamel. Je vous remercie de votre approbation, mon cher collègue.

Le mécanisme de péréquation de la dotation globale de fonctionnement ne doit pas être freiné, dévié, à plus forte raison arrêté ou inversé.

Il faut poursuivre l'effort de justice pour la réduction progressive des disparités de ressources par habitant entre les communes. Il serait même de l'intérêt bien compris de la France et des Français que ce mouvement soit prolongé, amplifié.

Le jeu de la dotation de péréquation et l'institution de la dotation de fonctionnement minimale ont déjà eu d'heureux résultats dans les communes à taille humaine.

Le projet de loi que vous nous soumettez, monsieur le ministre, propose sagement la reconduction des principes et des principales mesures figurant dans la loi du 3 janvier 1979. Il est fondamental, à mon avis, que les mécanismes de péréquation institués il y a deux ans soient maintenus, confirmés, prolongés et, si possible, développés.

Je conclus en constatant que la dotation globale de fonctionnement, que vous nous demandez à juste titre, après expérience, de prolonger et d'améliorer, est née un 3 janvier, fête de sainte Geneviève. Vous vous souvenez des poèmes de Charles Péguy que vous appreniez dans votre enfance et notamment de celui qui est consacré au mille quatre cent unième anniversaire de la mort de sainte Geneviève.

Permettez-moi de vous le remettre en mémoire afin qu'il vous inspire dans notre discussion et vous guide lors de l'avis que vous aurez à donner sur certains amendements tendant à ralentir ou à infléchir, au détriment des petites et moyennes communes, les mécanismes de péréquation dont vous souhaitez, comme nous, le maintien et la progression.

Souvenez-vous de ces vers :

Comme elle avait gardé les moutons à Nanterre,
On la mit à guider un bien autre troupeau :
La plus énorme horde où le loup et l'agneau
Aient jamais confondu leurs espoirs divergents.

On pourrait lire ainsi le début de ce quatrain : « Comme il avait gardé les moutons à Carnac... » (*Sourires.*) Quant au loup, c'est peut-être la grande ville, l'agneau étant la petite commune.

M. Robert Poujade. Propos scandaleux !

M. Emmanuel Hamel. Et voici le dernier quatrain qui nous trace, à tous, notre devoir, et vous en conviendrez mon cher collègue, monsieur le député-maire de Dijon.

Quand le soir viendra, de toute plénitude
Conduire d'un pas ferme et d'une main légère
Dans la cour de justice et de béatitude
Le troupeau solidaire à la droite du père.

(*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française.*)

M. Robert Poujade. Sainte Geneviève était parisienne !

M. Emmanuel Hamel. Je le sais !

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

M. Edmond Garcin. Monsieur le ministre, mes chers collègues, à travers ce projet se pose le véritable problème auquel ont à faire face les communes : celui des ressources indispensables pour répondre aux besoins grandissants de nos populations. Il n'est pas nécessaire de citer des chiffres pour affirmer — et les maires le savent très bien — que les ressources actuelles ne peuvent satisfaire ces besoins et encore moins répondre aux aspirations justifiées de nos habitants.

Les impôts locaux, la taxe d'habitation principalement, s'ajoutent aux impôts et taxes de vie chère que l'Etat perçoit et que le Gouvernement et sa majorité décident, à la hausse du coût de la vie que le pouvoir organise, au chômage qu'il crée avec les licenciements et les fermetures d'entreprises.

Une telle situation devient insupportable pour des millions de gens dont l'insécurité est grande et dont les moyens de vivre décemment sont insuffisants.

Les 36 400 communes de France veulent vivre et non pas survivre. Elles sont une des composantes essentielles de la nation française, assurant son unité dans leur diversité, constituant un lieu privilégié de rencontres, d'échanges, de confrontations, d'expériences enrichissantes, en un mot de pratique démocratique et d'exercice de la liberté. Elles sont par excellence le lieu où l'étatisme se heurte à la vie sociale, aux besoins et aux exigences qui y naissent et s'y manifestent. C'est là que les citoyens se trouvent le plus près de ceux qu'ils ont élus pour les représenter.

La commune est donc appelée à résoudre les problèmes auxquels sont confrontés celles et ceux qui ont choisi d'y résider. Mais, pour cela, il faut des moyens, et ceux qui sont accordés ne sont pas à la hauteur de l'effort qui doit être consenti dans tous les domaines.

Je pense aux écoles, et non seulement à la subvention ridicule accordée par l'Etat pour leur construction, mais au fait que des classes neuves payées par les contribuables locaux, de la maternelle au primaire, sont fermées parce que votre gouvernement, monsieur le ministre, supprime des postes, ou refuse des créations, y compris pour les remplacements, choisissant ainsi de mettre en cause l'avenir de nos enfants, donc celui de la nation.

Je pense aux garderies, aux crèches, aux restaurants scolaires, aux sports, aux stades, aux gymnases, aux maisons des jeunes et de la culture, aux centres aérés, aux colonies de vacances, aux centres culturels communaux, aux conservatoires, aux théâtres municipaux, aux bibliothèques municipales, etc.

Oui, la commune a une tâche considérable à remplir dans la réalisation des conditions d'un développement harmonieux de l'enfant, du jeune, d'un développement de leur propre personnalité, de celle du citoyen de l'an 2000 si proche.

Mais que fait l'Etat ? Rien au niveau du fonctionnement et si peu à celui de l'investissement ! N'est-ce pas, là aussi, mettre en cause l'avenir de la nation ?

Je pense aux équipements sociaux pour personnes âgées — résidences, foyers, animation — réalisés par les communes.

Que font M. le Président de la République et son Gouvernement ? De beaux discours sur l'isolement, sans apporter de solution. Ils suppriment, par le biais des plafonds de ressources, les avantages acquis. Ils réduisent le nombre d'heures d'aide ménagères alors que celles-ci devraient être multipliées ainsi que celui des aides médicales à domicile. Ils mettent en cause le fonctionnement et le rôle essentiel des centres hospitaliers publics.

Nous avons à cœur de mener une politique d'aide sociale en faveur des familles les plus défavorisées atteintes par la maladie et par le chômage. Mais combien faites-vous supporter lourdement aux communes ces contingents d'aide sociale à propos desquels nous demandons le remboursement de 50 p. 100 des parts imposées aux communes et aux départements !

Deux chiffres sont suffisamment éloquents. En six ans, dans la commune dont je suis maire, la part imposée a été multipliée par trois. Elle représente 68 p. 100 du produit de la taxe d'habitation.

Faire de l'action sociale, c'est agir pour que chacun puisse vivre dignement ; ce n'est ni faire des « assistés » ni être un bureau de bienfaisance ; c'est assurer la prise en charge, par la collectivité, d'un certain nombre d'équipements publics qui doivent permettre de satisfaire des besoins aussi fondamentaux que la santé, l'éducation, la culture, les loisirs. C'est tout le contraire de votre politique qui, avec la flambée des prix et le chômage, veut faire des hommes et des femmes sans travail, privés d'indemnités et sans couverture sociale, des assistés qui viendront s'adresser aux maires pour bénéficier d'un secours ou obtenir un emploi. Quelle atteinte à la dignité humaine !

Je pense aux centaines de milliers de logements sociaux à construire, en vue de la location ou de l'accession à la propriété, et dont le Gouvernement détruit le caractère social. L'enrichissement des intermédiaires dans le domaine du logement doit être supprimé.

Je pense à la rénovation des quartiers anciens qu'il faut entreprendre si l'on ne veut pas tuer l'identité de nos villes et de leurs centres.

Oui, il faut donner aux communes les moyens de pratiquer une véritable politique sociale, mais aussi les moyens d'« impulser » leur développement économique pour la création d'emplois. Il leur faut ces moyens pour pouvoir réserver longtemps à l'avance les terrains nécessaires aux implantations d'industries, à la construction d'H. L. M. et de logements populaires, aux équipements sociaux.

Les maires doivent être consultés et avoir voix aux décisions sur toute réduction de l'activité économique de leur commune.

Combien est grand le rôle de la commune dans la France d'aujourd'hui ! Et je n'aurai garde d'oublier tous les travaux de voirie, d'assainissement, d'extension de réseau d'eau, d'électrification et d'éclairage public, de sécurité — et je pense à nos sapeurs-pompiers — les travaux d'entretien du patrimoine, les dépenses de chauffage des bâtiments.

A ce propos, je citerai deux chiffres : dans ma commune, malgré une baisse de consommation de fuel, le coût a augmenté de 62 p. 100. Il est vrai que les profits des compagnies pétrolières, auxquelles M. le Président de la République porte beaucoup plus d'attention, ont été multipliés par trois en un an. Quel maire oublierait que vous avez empêché toute concurrence, faisant ainsi un cadeau royal à ces compagnies ? Au lieu de la suppression de la concurrence — disposition sur laquelle vous avez dû reculer — nous vous demandons la détaxation des produits pétroliers utilisés par les communes et les départements.

Combien d'autres problèmes ont à résoudre les communes : ceux qui posent la circulation, les transports en commun, la création des espaces verts, poumons de nos cités.

Et puis, quand survient une catastrophe — inondations, incendies de forêts ou autres — la commune est là, présente, mais l'Etat ne s'y trouve pas... ou si peu !

Alors, quand je mesure l'œuvre accomplie depuis des années par les communes — et qu'elles poursuivent — quand je pense à la nécessité d'employer un personnel qualifié qui doit pouvoir suivre une formation continue, bénéficier d'un véritable statut de la fonction publique locale et obtenir la satisfaction de revendications immédiates, dont celle du treizième mois, je peux affirmer que cette œuvre est considérable et qu'elle est d'une richesse incalculable pour la nation.

Mais cette œuvre, si on l'analyse, si on la projette dans l'avenir à la lumière du progrès et de la naissance des aspirations nouvelles pour vivre mieux, on est obligé de vous dire, monsieur

le ministre, que la progression de la dotation globale de fonctionnement pour 1981 et que les dispositions du projet qui nous est présenté aujourd'hui ne répondent pas aux nécessités du présent, et encore moins à celles du futur.

Si, grâce aux protestations que nous avons soutenues, grâce au combat que nous avons mené une progression a été obtenue, si le remboursement de la T. V. A. sur les investissements a été acquis, il reste que ce remboursement doit être effectué à 100 p. 100, c'est-à-dire immédiatement et non pas deux ans après, ce qui le réduit à 75 p. 100.

Il reste aussi que la T. V. A. sur les dépenses de fonctionnement doit être remboursée, que l'indemnité de logement des instituteurs doit être également, et en totalité, remboursée par l'Etat aux communes, comme doivent l'être les dépenses de fonctionnement des collèges et lycées. Il reste, encore, que la dotation globale de fonctionnement, qui représente de 20 p. 100 à 30 p. 100 des recettes des communes, ne correspond aucunement à la hausse du coût de la vie, à l'augmentation des dépenses de fonctionnement, qui est de l'ordre de 20 p. 100.

Alors ce sera encore l'impôt local, en particulier la taxe d'habitation, qui supportera la charge essentielle, et il s'agit là de l'impôt le plus injuste, car il ne tient pas compte du revenu des familles. La taxe d'habitation doit prendre en compte ce revenu, comme la taxe professionnelle doit prendre en compte les profits réels des entreprises. Cette dernière, qui est payée par le patronat et qui constitue une charge déductible du bénéfice, ne doit pas être allégée au détriment de la taxe d'habitation, supportée par les travailleurs.

Pour cette raison, nous demandons que toutes les bases d'imposition de la taxe professionnelle soient revalorisées par un coefficient au moins égal à celui qui est affecté aux valeurs locatives des locaux d'habitation.

Contrairement à ce que vous avancez, monsieur le ministre, 1981 ne sera pas une année faste pour les communes. En me fondant sur les chiffres de ma propre commune, qui compte 35 000 habitants, je dirai que la dotation globale de fonctionnement n'a pas apporté de recettes nouvelles et que sa part relative a régressé. Elle est tombée de 26,83 p. 100 en 1976 — c'était le V. R. T. S. — à 23,69 p. 100 en 1980 par rapport au budget de fonctionnement ; cela ne correspond pas au taux de 29 p. 100 pour les communes de 10 000 à 50 000 habitants, taux que vous avez communiqué à la commission des lois.

En revanche, s'agissant des impôts locaux directs, pour la même période, pour le même budget, leur part dans les recettes est passée de 34,83 p. 100 à 47 p. 100. Ajoutons à cela une réduction dramatique des subventions d'équipement.

Qu'en sera-t-il demain de la dotation globale d'équipement que vous prévoyez, dans votre réforme, pour remplacer ces subventions ? L'Etat se désengagera totalement.

Enfin, en ce qui concerne la sécurité des personnes et des biens, dont le Gouvernement a la charge pour ce qui est des effectifs de police, chaque élu local constate, avec la population, qu'elle n'est pas assurée.

Il faut mettre en place, dans les quartiers et les cités, des gardiens et gardiennes de la paix, connus des gens, liés à la vie locale et chargés exclusivement de la sécurité et de la prévention des délits.

Donnez la parole aux maires sur toutes ces questions. Oui, la vie locale doit relever de l'entière responsabilité des communes et le conseil municipal doit disposer du pouvoir d'intervention et de moyens financiers étendus.

La commune est directement frappée et concernée par la politique de votre pouvoir présidentiel, par cette politique de régression sociale, de redéploiement économique et d'abandon national qui met en cause sa fonction sociale et les moyens de l'assumer.

Comment le pouvoir peut-il parler de développement des responsabilités locales quand il marque ainsi sa volonté de désengager financièrement l'Etat ?

Cette volonté, votre volonté, monsieur le ministre, est affirmée dans le rapport du comité de financement du VIII^e Plan, qui ose déclarer que les communes ont des conditions privilégiées, des facilités financières, en ajoutant que celles-ci sont sans doute excessives.

Il ne faut pas pousser trop loin cette ironie qui a un goût amer pour les maires des 36 400 communes de France.

En réalité, ce que vous voulez, c'est mettre en cause la fonction sociale des communes de France en les privant des moyens d'assurer leur vocation essentielle : satisfaire les besoins de la population. Vous voulez faire plier les communes devant les exigences des entreprises privées, en particulier des firmes multinationales.

Notre conception est totalement différente.

Nous voulons mettre fin au gaspillage des fonds publics pour le compte de ces firmes, en nous attaquant aux profits des grandes sociétés.

Nous voulons une autre répartition des ressources publiques entre l'Etat et les communes. Cela est possible.

J'ai montré, tout au long de cette intervention, le rôle essentiel et irremplaçable de la commune dans tous les domaines de la vie des citoyens.

Mais, ce que je veux indiquer, c'est que nous, nous choisissons de répondre aux besoins, aux aspirations et non pas de les réduire.

Nous, nous choisissons la lutte, l'action pour faire des réalisations mais également pour réduire le poids des impôts locaux.

Nous voulons une société plus juste : nous n'acceptons pas qu'un travailleur soit sans argent, une famille sans logement, un jeune sans avenir quand les privilégiés vivent dans le luxe et gaspillent.

Oui il est possible pour les communes de remplir leur rôle. Certes cela suppose une tout autre politique, qui sera le fruit de la lutte de chaque jour, sur la base du plan de lutte contre la crise et pour le changement, présenté par le candidat du parti communiste français aux élections présidentielles.

Les communes de France veulent vivre. Elles vivront. (Applaudissements sur les bancs des communistes.)

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

M. Claude Coulais. Monsieur le ministre, mes chers collègues, la loi que nous avons à confirmer a atteint ses premiers objectifs de croissance globale et de meilleure répartition des ressources des collectivités locales.

Cette loi présente deux caractéristiques majeures :

En premier lieu, elle traduit un progrès de l'effort financier de l'Etat envers les communes.

En second lieu, c'est une loi de solidarité entre les communes : solidarité externe, entre grandes et petites communes ; solidarité interne, entre les communes d'un même groupe démographique.

Cette loi est donc à porter à l'actif du Gouvernement qui l'a proposée et du Parlement qui l'a adoptée.

Aujourd'hui, nous sommes invités à en poursuivre l'application tout en recherchant des aménagements dont vous avez souhaité, monsieur le ministre, qu'ils soient « de prudence et de mesure ».

Je n'en évoquerai qu'un seul, non dans son dispositif technique, mais dans sa philosophie et dans son esprit.

Le débat au Sénat a surtout mis en évidence « la nécessité d'aménager le texte par un rééquilibrage du système tenant compte des charges particulières des communes moyennes ou grandes ». Ainsi s'exprimait M. Raybaud, rapporteur de la commission des finances du Sénat dans son rapport, dont un titre traduisait ce souci de rééquilibrage. Je pourrais citer bien d'autres sénateurs qui ont mis en évidence le caractère incomplet, et donc contestable, de la dotation de potentiel fiscal dans la mesure où celle-ci n'est pas complétée par un critère de taille ou de charges de fonctionnement des communes.

Au cours de la discussion, vous avez répondu aux sénateurs que si l'on trouvait un paramètre idéal pour corriger les inconvénients du potentiel fiscal, vous étiez « preneur ». C'est cette recherche que je souhaite poursuivre, afin d'améliorer le texte sans remettre en cause ni son mouvement de solidarité et de péréquation ni son équilibre global, que j'approuve.

Quels motifs peut-on invoquer, quels arguments peut-on opposer à une telle démarche, quelle synthèse peut-on faire ?

Quels motifs peut-on invoquer ? Trois raisons obligent à introduire un critère correctif de taille ou de charges de fonctionnement des communes dans les mécanismes de répartition prévus par la loi : l'équité, la solidarité et la cohérence territoriale, et M. le rapporteur de la commission des lois a bien voulu en tenir compte.

Le motif d'équité est dans la logique même du système. La dotation globale est, comme son nom l'indique, une dotation de fonctionnement, destinée à aider les communes à faire face à leurs charges de fonctionnement.

Le pendant de cette dotation sera trouvé lorsque l'Assemblée nationale aura adopté le texte du Sénat : la dotation globale d'équipement, qui interviendra pour aider les communes dans leurs charges d'équipement. Pour respecter l'équité, il faut, dans une certaine mesure, prendre en compte les niveaux de charges et de taille, puisque — et ce point est fondamental — les charges croissent proportionnellement plus vite que la population.

En deuxième lieu, l'introduction du critère de la taille comme correctif fiscal répond à un souci de solidarité. En effet, celle-ci ne consiste pas seulement en une redistribution des communes riches vers celles qui ne disposent que de faibles ressources. Elle implique aussi une égalité des citoyens devant les charges. Or les impôts qui pèsent sur les ménages sont actuellement deux à trois fois plus élevés dans les communes urbaines de plus de 10 000 habitants que dans les petites communes. Sans l'introduction d'un correctif, le transfert de la dotation forfaitaire sur la dotation de potentiel fiscal, qui constitue l'essentiel du dispositif de la loi pour l'avenir, accroîtrait cette disparité dans des proportions excessives. Il en résulterait, à terme, que pour certaines communes, la dotation globale de fonctionnement représenterait 60 à 30 p. 100 de leur budget, alors qu'elle ne représenterait que 25 à 30 p. 100, si ce n'est moins, pour les communes plus importantes, ce qui constituerait une véritable discrimination.

En troisième lieu, le correctif fondé sur la taille pour la dotation de potentiel fiscal se justifie par un motif de cohérence dans l'aménagement du territoire. La politique d'aménagement du territoire est, en effet, globale, mais elle s'appuie sur des instruments d'action spécifique pour l'espace rural, pour les communes moyennes et pour les villes. Or c'est sur les villes que s'effectue principalement la décentralisation pour améliorer l'animation du territoire régional. Cette décentralisation s'appuie sur certains services administratifs, économiques, sociaux et culturels, qui ont un coût direct pour la ville alors qu'ils sont utiles à l'ensemble de la région. Il convient donc d'en tenir compte, afin de ne pas freiner l'effort de promotion de nos régions. Aussi ne serait-il pas équitable de tendre vers une égalisation de la dotation globale de fonctionnement par habitant.

En résumé, la modulation raisonnable de la dotation de potentiel fiscal en fonction de la taille me paraît justifiée par le système lui-même, équitable au regard de l'impôt local sur les ménages et conforme aux objectifs d'aménagement du territoire. Ce principe n'a d'ailleurs été contesté par aucun orateur ; au cours des débats au Sénat, seule sa mise en application éventuelle a posé problème.

Quels arguments oppose-t-on généralement à ce principe ? J'en évoquerai trois.

Lors de la discussion en commission des finances, un collègue a affirmé que les communes urbaines n'avaient qu'à accroître leur impôt sur les ménages et qu'elles recevraient ainsi une dotation plus forte. Ce ne serait pas très sérieux, car cela inciterait les villes à une véritable inflation fiscale, alors que leurs habitants sont déjà les plus imposés.

M. Robert Poujade. C'est vrai !

M. Claude Coulais. Au nom de quels principes y aurait-il deux régimes favorisés par la loi, celui des communes qui pourraient diminuer leurs impôts locaux et celui des communes qui devraient les accroître ? Et pourquoi ce qui est vrai pour les communes urbaines de plus de 10 000 habitants ne le serait-il pas pour celles qui n'atteignent pas ce chiffre et dont les impôts locaux sont plus faibles ?

Il faut cesser, dans ce débat, d'opposer les communes entre elles et prendre en compte leur diversité. Un écart d'imposition est justifié entre les communes urbaines et les communes rurales car les services qu'elles offrent sont de niveaux différents, mais un écart excessif serait injuste. Aussi convient-il de le corriger.

Un deuxième argument consiste à déclarer que les villes sont riches et que le potentiel fiscal moyen par habitant est supérieur. C'est vrai, mais la différence n'est que de l'ordre de 50 p. 100 entre une commune de 1 000 habitants et une ville de 100 000, alors qu'elle est beaucoup plus forte en matière d'impôt sur les ménages ou de charges de fonctionnement.

En outre, beaucoup de villes ont perdu une partie de leur population alors que leurs charges subsistaient ou même s'accrois-

saient. Ainsi, le critère du potentiel fiscal par habitant perd de sa valeur, car il serait paradoxal qu'une ville qui s'appauvrit en habitants s'enrichisse en potentiel fiscal. Cela prouve la nécessité d'un correctif.

J'ajoute même — c'est un phénomène qui m'a frappé — que le revenu moyen des habitants des villes a, en général, diminué depuis dix ans parce qu'elles n'ont été quittées que par ceux qui avaient assez de moyens pour faire construire à la périphérie. En revanche, les plus pauvres, qui n'avaient pas les moyens d'accéder à la propriété ou de changer d'habitation, sont restés. S'il était maintenu sans correctif, ce critère du potentiel fiscal par habitant conduirait à imposer davantage les plus pauvres et à rendre plus difficile la reconquête du centre des villes puisqu'il diminuerait leurs capacités d'autofinancement et d'investissement.

Enfin, une troisième objection est généralement avancée : le rapport actuel des dotations globales par habitant se situe à un peu plus du double entre les petites communes et les plus grandes. J'observe, d'ailleurs, qu'il est inférieur au double entre les communes de 1 000 habitants et celles de 100 000. Mais cette référence est sans signification si l'on ne prend pas en compte les charges et les impôts locaux, car cette prise en considération permet de s'apercevoir que la dotation globale, dans son état actuel, loin de compenser les différences de niveau de charges et d'atténuer les différences d'imposition, les maintient. Il en va de même pour la dotation globale des villes centres puisque, des études qui ont été menées, il ressort très nettement que cette dotation ne couvre que de 15 à 25 p. 100, selon les cas, des surcoûts entraînés dans les villes centres.

Peut-on tenter une synthèse et trouver une conclusion ?

Au cœur du problème, monsieur le ministre, une équivoque pèse un peu sur le débat, et l'on s'en aperçoit bien lorsqu'on lit attentivement les rapports du Sénat et les déclarations de certains sénateurs.

Recherche-t-on une péréquation progressive ou une égalisation ? La réponse est qu'il faut poursuivre une redistribution progressive et une péréquation, sans tendre à une égalisation, qui serait contraire à la différence de coût dans les budgets entre les petites communes et l'ensemble des communes urbaines. Il est important que la redistribution — que j'approuve, puisque j'ai voté la première loi — prenne également en compte les éléments constitutifs et structurels des budgets des communes en fonction de leur taille et de leur rôle territorial.

Si nous ne le faisons pas, nous continuerons, certes, d'alléger ses responsabilités financières des communes de moins de 10 000 habitants, mais nous rendrons beaucoup plus difficile, voire impossible, l'exercice de ces mêmes responsabilités à la plupart des communes urbaines, qu'il s'agisse de villes-dortoirs ou de villes centres. Et la loi, de ce fait, n'aura pas atteint la totalité de son objectif.

La solidarité ne se divise pas. Elle n'est pas, pour les uns, la sélection de ce qui les sert et, pour les autres, l'oubli de ce qui la fonde sur des réalités. Nous avons voulu, monsieur le ministre, une loi de solidarité qui effectue une redistribution des ressources des communes entre elles de façon progressive. Parce que j'approuve ce motif, je n'ai déposé aucun amendement qui dénature la loi ou la détourne de cet objectif.

Mais il faut que cette solidarité soit totale et prenne en compte tous les éléments. Et parce que je suis convaincu que la loi peut être améliorée sans être changée, je vous demande d'être un « preneur » attentif d'un amendement qui veut simplement corriger les inconvénients d'une référence brute au potentiel fiscal pour ouvrir avec prudence la voie d'un système qui me paraît mieux équilibré et plus juste et qui sera un système de plus large solidarité. (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. Besson.

M. Louis Besson. Monsieur le ministre, mon ami Hubert Dubedout a déjà exposé la position des socialistes sur l'ensemble du dossier qui fait l'objet du présent projet de loi. Aussi, plutôt que de me livrer à une démonstration théorique et technocratique, je me bornerai à vous faire part de constatations tirées de mon expérience sur le terrain.

Je présenterai, d'abord, une observation d'ordre général ; ensuite, j'appellerai votre attention sur deux catégories de collectivités qui me paraissent lourdement pénalisées dans la réforme instituée par la loi du 3 janvier 1979.

Mon observation a trait à la détermination des clés qui conduisent aux différents montants qui sont malheureusement répartis entre les collectivités.

La dotation forfaitaire est l'héritage d'une situation très ancienne, qui s'effrite progressivement mais qui n'a pas, en elle-même, grande signification.

Quant à la dotation de péréquation, elle est répartie selon deux critères : l'impôt sur les ménages et le potentiel fiscal.

En aucun cas n'apparaissent des indicateurs de charges pour les 95 p. 100 de la D. G. F. Dans les concours particuliers, en revanche, de timides essais sont faits pour prendre en compte des charges particulières.

Vous nous expliquez — et le rapport qui a été déposé par le Gouvernement est très significatif sur ce point — que l'on va vers un certain resserrement de l'amplitude des écarts qui étaient constatés précédemment entre les dotations et ce resserrement est présenté comme un progrès par rapport à l'ancien V. R. T. S. Peut-être, mais qui nous en donne l'assurance ? Si les écarts de charges ont gardé les mêmes amplitudes, réduire ces écarts quant aux dotations ne garantit absolument pas que l'on aille vers davantage de justice.

Quoi de comparable entre une commune située à 1 500 mètres d'altitude et enneigée six mois par an et une commune de plaine au climat plus tempéré ? Quoi de comparable entre une commune à l'habitat dispersé et une commune dont l'habitat est très regroupé et qui n'a donc besoin que de très peu de réseaux ? Quoi de comparable entre une commune-rue dont l'habitat est regroupé de part et d'autre d'une route départementale, qui n'a donc pas de réseau de voirie, et une commune faiblement peuplée qui doit entretenir des kilomètres et des kilomètres de routes communales ?

L'absence d'indicateur de charges fait peser un doute sérieux sur l'effet péréquateur positif de la D. G. F., tout au moins pour les 95 p. 100 de la D. G. F. qui ne constituent pas les concours particuliers.

Telle est l'observation d'ordre général que je voulais présenter. Des analyses dans ce domaine nous auraient apporté des enseignements utiles.

Certains intervenants ont déjà appelé votre attention, monsieur le ministre, sur les difficultés rencontrées par les collectivités auxquelles ne sont pas garanties des progressions de la dotation globale de fonctionnement au moins égales à l'érosion monétaire. Il s'agit, bien sûr, des collectivités qui bénéficient de la garantie de progression minimale, car, plus l'érosion monétaire est forte, plus la garantie de progression minimale à 5 p. 100 paraît faible et plus ces collectivités doivent supporter, chaque année, un écart accru dans leurs dotations. Mais ce problème a été évoqué et je n'y reviens pas.

Je veux plutôt, monsieur le ministre, appeler votre attention sur la pénalisation qui frappe deux autres catégories de collectivités — pénalisation qui n'apparaît pas dans le rapport qui a été déposé par le Gouvernement en application de l'article 25 de la loi du 3 janvier 1979. Ces deux catégories de collectivités sont, d'une part, les départements et, d'autre part, les communes qui connaissent une expansion démographique rapide à la suite de la réalisation de programmes de logements sociaux.

Le rapport du Gouvernement indique, à la page 33, que, si les communes avaient vu leur dotation globale de fonctionnement croître au cours des deux années écoulées de 13,59 et de 15,6 p. 100, celles des départements ne s'étaient accrues, au cours de la même période, que de 8,19 et de 13,7 p. 100. Mais ces quelques lignes consacrées à la situation des départements ne font ensuite l'objet d'aucun développement. Il semble qu'il n'en soit tenu aucun compte. Or l'étude approfondie de la situation dans plusieurs départements montre que l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement a été environ inférieure de moitié à l'augmentation du produit de la fiscalité directe départementale.

Cette disparité considérable est, pour le moment, masquée, car nous sommes dans la période où, chaque année, les dotations du fonds de compensation de la T. V. A. s'accroissent d'une certaine proportion. Dans un département où j'ai observé les choses du plus près, j'ai constaté que ce qui était perdu en dotation globale de fonctionnement se retrouvait pour les deux dernières années en remboursement de T. V. A.

Voilà qui est très inquiétant car l'année 1981 sera l'année où le remboursement de la T. V. A. atteindra son maximum. A partir de 1982, la diminution de la part de D. G. F. affectée

aux départements va représenter une perte qui ne sera pas compensée : elle ne pourra éventuellement être contrebalancée qu'au prix d'un alourdissement de la fiscalité départementale. Or l'heure n'est pas au désengagement des départements pour ce qui est des charges ou des attributions. De nouvelles charges sont prévues dans certains projets de loi ; mais, en principe, avec des compensations. Cependant, n'oublions pas les décisions prises, sans concertation avec les départements, pour imposer à ceux-ci des charges nouvelles. Dans le domaine de la santé, une circulaire de 1976 leur demande de financer à raison de 20 p. 100 le coût de certaines mesures de prévention pour les jeunes enfants. Un décret de 1979 a mis à la charge des départements 50 p. 100 du coût des opérations d'incitation à la modernisation de l'hôtellerie rurale, l'Etat finançant les autres 50 p. 100.

Bref, le concours des départements est sollicité de plus en plus largement et voilà qu'une des bases de leurs ressources est appelée à diminuer sans contrepartie à partir de 1982. Elle a déjà diminué, mais la baisse a été masquée, si on globalise les recettes, par le jeu du fonds de compensation de la T. V. A. A quoi tient cette diminution ?

Peut-être au fait que l'on ne prend pas en compte les populations dites « complètes à part » pour les départements, alors que ces populations sont retenues pour les communes. Pourquoi cette discrimination ? Je n'ai pas obtenu d'explication.

Il est vrai aussi que les départements ne bénéficient d'aucun concours particulier. En clair, cela signifie que 5 p. 100 de la dotation générale leur échappe. Ils ne profitent d'aucune retombee.

Peut-être la baisse s'explique-t-elle par le fait que l'impôt départemental sur les ménages n'est retenu que pour moitié. On nous explique qu'avant 1967 les départements percevaient moins de la taxe locale que les communes. Mais cette mesure est-elle encore justifiée ?

Enfin, la diminution peut tenir au fait que les départements ne bénéficient pas, comme les communes, d'une classification par strates démographiques. Actuellement, nous sommes peut-être en train d'entériner des disparités qui jouent au détriment des petits départements pour le profit des plus peuplés.

Sur ce point très précis, je ne tranche donc pas. Il y a au moins trois, quatre ou cinq explications possibles à la chute des dotations dont bénéficient les départements. Mais je souhaite recevoir le maximum d'éclaircissements sur ce point.

Je reviens sur la classification par strates démographiques pour les départements. Le 13 décembre 1978, lors de la discussion du projet qui est devenu la loi du 3 janvier 1979, vous avez demandé, monsieur le ministre, une seconde délibération sur l'article 11 qui comportait certaines mesures correctives en faveur des départements les moins peuplés, en partant du principe que les charges par habitant ne pouvaient être similaires dans un département de moins de 80 000 habitants — il y en a un — et dans un département peuplé de plus de deux millions et demi d'habitants — il en existe un également.

Vous aviez indiqué que le dispositif vous paraissait mal maîtrisé. A la page 9381 du *Journal officiel*, nous pouvons lire que le Gouvernement s'est engagé à réaliser une étude sur ce problème, dont les conclusions seront déposées en même temps que le rapport qu'il sera conduit à présenter sur la période probatoire d'application de cette loi. Pour conclure, vous ajoutiez : « Au bénéfice de ces observations, je souhaite que l'Assemblée, munie maintenant de données que je m'excuse de n'avoir pu lui fournir ce matin, veuille bien retenir l'amendement du Gouvernement. » Par cet amendement, vous demandiez à l'Assemblée d'en revenir au texte initial, contrairement à la décision qu'elle avait prise pour l'article 11 le matin même.

L'engagement que vous aviez pris, de faire procéder à une étude pour examiner en quoi les départements peu peuplés pouvaient être pénalisés, vous ne l'avez pas tenu. J'ai parcouru complètement votre rapport, et je n'en ai pas trouvé la moindre trace. Le problème fondamental reste entier.

La situation de ces collectivités est préoccupante. Dans un proche avenir, elles risquent de se heurter à de grandes difficultés si le Gouvernement ne prend pas l'initiative d'infléchir les dispositions en vigueur.

Je souhaite également appeler tout particulièrement votre attention sur les communes qui ont des besoins sociaux importants, parce qu'elles se développent vite et parce qu'elles réalisent essentiellement des programmes de logements sociaux à usage locatif. Elles accomplissent ainsi un devoir de solidarité nationale ; elles remplissent une fonction sociale tout à fait évi-

dente. Grâce à elles, les listes d'attente pour les logements locatifs se raccourcissent petit à petit. Souvent, dans leur population, elles comptent une grande part d'immigrés — trop grande à leur gré — pour que l'harmonie soit garantie. Dans la mesure où les populations immigrées ne peuvent pas accéder à la propriété, ou sinon trop rarement, ces communes les accueillent en priorité. Les couches sociales qu'elles accueillent occupent donc des logements dont les valeurs locatives sont faibles. Les capacités contributives des familles ainsi logées sont limitées; la plupart du temps, ce sont de jeunes couples avec de nombreux enfants. Pour la collectivité, ce sont ces familles qui entraînent les charges les plus lourdes, notamment des charges scolaires. La commune supporte donc de fortes dépenses.

Ces communes ne sont-elles pas toutes logées à la même mauvaise enseigne, c'est vrai. Certaines ont des programmes de logements sociaux, et aussi des emplois. Dans ces conditions, la structure fiscale est relativement équilibrée; les moyens peuvent être dégagés pour faire face aux besoins. Mais les communes qui ne peuvent pas profiter d'implantations industrielles, et donc qui n'attendent rien de la taxe professionnelle, ont au contraire une structure fiscale complètement déséquilibrée. Elles ne parviennent pas à assurer le minimum d'équipements collectifs auxquels aspirent légitimement les populations concernées. Dès lors, la pauvreté collective vient s'ajouter, dans la plupart des cas, au dénuement individuel et familial. Cette situation quelque chose d'absolument intolérable.

On a insisté sur les concours particuliers en faveur des communes touristiques. C'est un dû pour celles qui percevaient certaines recettes avant 1967: il s'agit de compenser la suppression de la taxe locale. Mais bien des communes touristiques ont été créées depuis cette suppression. Pourtant, on leur compense une recette qu'elles n'ont pas perdu, et dans des proportions très confortables...

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. C'est bon à savoir!

M. Louis Besson. ... alors que très souvent, sur leur territoire, le patrimoine immobilier se vend de 12 000 à 18 000 francs le mètre carré, soit cinq à six fois le prix de revient du mètre carré de logement social à usage locatif.

Vous ne pouvez pas empêcher les communes de se livrer à des comparaisons. Elles en concluent que le Gouvernement manifeste des attentions pour des catégories qui ne sont pas spécialement défavorisées, alors qu'il en néglige d'autres qui mériteraient bien d'être aidées.

Je vais en terminer, monsieur le président, car je vois que vous m'y invitez.

M. le président. Je vous en remercie d'avance.

M. Louis Besson. Sur ce point, monsieur le ministre, il est absolument nécessaire de trouver une solution. Notre constat sur la dotation globale de fonctionnement n'est pas un rattrapage du retard.

Je dispose de chiffres très précis pour plusieurs communes, notamment pour l'une d'entre elles que je connais particulièrement. Dès lors que leur population s'accroît, les communes changent de strate démographique. Si l'on calcule la dotation globale de fonctionnement par habitant, on s'aperçoit que leur dotation s'écarte de plus en plus de la moyenne de leur strate.

L'administrer une commune qui était à moins huit francs par habitant il y a deux ans. Cette année, elle est à moins 82 francs: l'écart par rapport à la moyenne, bien qu'elle soit très pauvre, a décuplé. Je puis vous assurer qu'il existe en France plusieurs centaines de communes dans la même situation.

Une solution donc est non seulement nécessaire, mais également possible. En effet, vous disposez d'une enveloppe de cinq points pour les concours particuliers. Vous voulez faire financer la garantie de progression minimale des ressources par la masse et vous vous proposez de retirer un point à l'enveloppe des concours particuliers. Mais les sommes exigées par la garantie de progression minimale diminuent. La garantie a coûté 376 millions de francs en 1979 et 160 millions de francs en 1980. Elle coûtera sans doute encore moins en 1981 pour la bonne raison que le taux de l'inflation s'est accru tandis que la garantie à 105 p. 100 demeure inchangée. Cela signifie que vous allez faire basculer le point actuellement accordé aux concours particuliers dans la masse. Ne vaudrait-il pas mieux réserver ce point à la catégorie de communes sur laquelle j'appelle l'attention: vous lui permettriez d'opérer un certain rattrapage

dans le domaine des équipements collectifs. A mon avis, ce serait une décision déterminante. Sur ce point, nous nous battons.

Dans la conclusion du rapport que vous avez présenté, à la page 63, vous indiquez qu'il faut se garder d'un souci excessif de perfectionnisme. Vous expliquez que l'expérience a été largement positive et qu'il ne faut pas s'exposer à de profondes modifications.

Si vous laissiez passer la possibilité qu'offre ce débat d'introduire un correctif pour remédier à une carence tout à fait fondamentale, vous seriez coupable du point de vue de l'équité et de la justice sociale. Dans la discussion des articles, nous vous proposerons une solution qui vous permettra de vous disculper, si vous voulez bien l'accepter. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

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

M. André-Georges Voisin. Monsieur le ministre, comme il était prévu dans la loi du 3 janvier 1979, le dossier de la dotation globale de fonctionnement revient devant le Parlement afin que les assemblées, l'une après l'autre, puissent confirmer, modifier et rectifier, en un mot perfectionner, la loi.

Sachez tout de suite qu'au sein de la commission spéciale, en 1979, j'ai vivement soutenu ce dossier. Aujourd'hui encore je m'efforcerai de convaincre les quelques collègues qui hésitent car, après bien des tâtonnements, nous avons enfin une bonne loi! Vous n'entendez pas souvent de compliments. Pour une fois, je vais vous en adresser. Certes, il y a encore quelques petits grains de sable dans la machine mais, pour l'instant, j'en suis aux aspects positifs. (Sourires.)

Surtout, n'oublions pas qu'en réalité, après un cheminement assez long, cette loi avait pour objectif de remplacer l'ancienne taxe locale et ses injustices.

Certains de mes collègues sont jeunes, mais d'autres sont plus vieux, de mon âge: qu'ils se souviennent! Que n'entendait-on pas dire, autrefois, sur les erreurs ou les injustices de la taxe locale? Je vois encore M. Claudius-Petit se lever en citant Firminy, ville-dortoir, qui ne percevait rien, alors que d'autres villes percevaient tout! Je me souviens bien de tels exemples.

M. Robert Wagner. Absolument!

M. André-Georges Voisin. On entendait dire que la taxe locale favorisait les grands centres de commerce, mais défavorisait les communes-dortoirs. Elle était souvent dérisoire, affirmait-on, pour les communes rurales. Tout cela était vrai.

Or la dotation globale de fonctionnement permet une répartition plus équitable des ressources, une plus grande solidarité. Elle est évolutive et son évolution est fondée sur un bon critère. Enfin, elle assure une plus grande solidarité entre les communes.

Je ne citerai pas de chiffres, car mes prédécesseurs à cette tribune en ont déjà beaucoup cités. Rien n'est jamais parfait, je le sais bien. Mais, président de l'association des maires d'un département que vous connaissez bien, monsieur le ministre, j'ai consulté tous ces maires et j'ai même consacré leur congrès à cette question. Il reste encore quelques difficultés, certes, mais dans leur très grande majorité les maires considèrent qu'il s'agit d'une bonne évolution. La progression de la T. V. A. est une bonne base d'indexation.

Après avoir montré les éléments de satisfaction, examinons pour tenter de les supprimer, les quelques grains de sable qui restent dans le mécanisme.

D'abord, il faut majorer la progression des communes plafonnées. Appartenant, à l'origine, au fonds d'action locale, puis au comité des finances locales, j'ai suivi dans le détail l'évolution de la dotation globale de fonctionnement, du début à la fin. J'ai constaté des erreurs. Je signale, au passage, que le plafonnement ne touche pratiquement pas les communes de mon département, hormis la ville de Tours. Mais certaines communes plafonnées — j'en parlais tout à l'heure encore avec M. le maire de Dijon — déplorent un manque de recettes très important. Je sais, et c'est peut-être une garantie pour l'avenir, que le Sénat a légèrement relevé le plafonnement. En outre, les compléments donnés chaque année ont porté ce plafond au-dessus de 105 p. 100. La première année le plafonnement n'a pas été établi à 105 p. 100 mais à 108,15 p. 100. Pour la deuxième année, il atteindra 111,15 p. 100. Je veux rassurer mes collègues qui croient toujours que le plafonnement est à 105 p. 100. Il y a déjà eu une évolution marquée.

Pour ma part, j'ai observé ce qui se passait dans les communes plafonnées. La première année, la commune rencontre des difficultés du fait de sa dotation réduite. Elle est souvent obligée d'augmenter les impôts locaux pour récupérer l'équivalent des ressources qu'elle aurait perçues autrement. Mais, dans ce cas, le bénéfice lui revient l'année suivante : dans l'attribution « impôt ménages », elle profite alors d'une majoration. Ainsi je connais une commune qui, plafonnée d'abord à 105 p. 100, a reçu l'année suivante 118 p. 100. Le plafonnement n'est pas toujours aussi dangereux qu'on veut le croire.

Cependant le pourcentage de base doit se rapprocher de plus en plus du taux de l'inflation. Lorsque celle-ci était à 6 p. 100 ou à 8 p. 100, un plafonnement à 105 p. 100 n'était pas bien grave. Mais nous n'en sommes plus à ces taux !

Aujourd'hui, avec une inflation de 14 p. 100, un plafonnement à 105 p. 100 serait très dangereux pour les villes concernées.

Le plus important, c'est une évolution plus lente vers l'équilibre au sein de la dotation de péréquation, entre l'attribution « potentiel fiscal » et l'attribution « impôt sur les ménages ». Le projet prévoit, avec sagesse, une progression plus lente, de 2,5 points au lieu de 5, ce qui étalerait la période transitoire. C'est une mesure heureuse. En effet, la notion de « potentiel fiscal » fait considérer une commune comme pauvre si elle est au-dessous de la moyenne, mais si elle est au-dessus de la moyenne, elle est réputée riche.

Ce n'est pas si simple en fait. Il y a des communes pénalisées, surtout quand les besoins sociaux y sont élevés.

Restent les concours particuliers.

La dotation minimale pour les communes défavorisées, de moins de 2 000 habitants, donne dans l'ensemble de bons résultats. Mais celle qui concerne les villes centres pose des problèmes, selon les départements. Dans une région très peuplée, la ville centre devra compter plus de 150 000 habitants ; dans d'autres départements, 15 000 habitants suffiront. Il y a là un critère à trouver. Il serait souhaitable qu'une amélioration soit apportée à l'intérieur même de ce concours particulier qui, pour l'instant, est défavorable aux villes moyennes. Nous y veillerons et nous déposerons un amendement dans ce sens.

Mais je veux surtout appeler votre attention sur la dotation pour les communes touristiques. Je considère qu'elle est nécessaire. Elle permet à ces villes dont la taille est démesurée en période de tourisme par rapport au temps normal, de réaliser les équipements de la ville et les installations touristiques nécessaires.

Cependant, là encore, il faut éviter la démesure.

Le montant de cette dotation a augmenté, que tous mes collègues le sachent bien, de 70 p. 100 en deux ans pour certaines communes. Ces chiffres m'ont été communiqués au comité des finances locales. Je ne pense pas qu'ils puissent être démentis. J'ajoute que les impôts locaux des villes touristiques qui ont vu leur dotation augmenter de 70 p. 100 en deux ans sont souvent très inférieurs à ceux d'autres villes qui ne sont pas touristiques et dont les ressources proviennent des seules taxes communales. Voilà encore une nouvelle injustice. J'ai déposé un amendement que la commission des finances a adopté et qui tend à limiter à 25 p. 100 le plafond de la part de la dotation affectée aux communes touristiques dans les concours particuliers, part qui pouvait aller, dans le passé, de 20 à 30 p. 100. D'ailleurs, la dotation répartie par le comité des finances locales en représente actuellement 25 p. 100. Il est donc raisonnable de ne pas aller plus loin. Ce taux, mes chers collègues, est suffisant et même largement suffisant.

Je souhaite que vous votiez cet amendement car tout ce que vous ajoutez aux concours particuliers se fait à votre détriment.

Je tiens à appeler votre attention, monsieur le ministre, sur un point qui m'a été signalé. Dans une ville très touristique, la cote mobilière d'une chambre d'un hôtel « quatre étoiles » est inférieure à celle d'un logement social dans une ville industrielle voisine. Je n'ai pas de secret : ces villes sont respectivement Courchevel et Grenoble.

A l'intérieur de cette dotation, la répartition selon les critères actuels entre les communes touristiques n'est pas toujours très heureuse. Certaines touchent trop, d'autres pas assez. C'est pourquoi le comité des finances locales a décidé que, dès le mois de mars prochain, une liste complète des communes touristiques et le montant de leur dotation seraient distribués à ses membres pour examiner la situation et pour étudier une meilleure répartition.

Il faudra donc revoir cette question. Mais c'est du ressort du comité des finances locales.

Autre sujet, monsieur le ministre, sur lequel je souhaite appeler votre attention : le remboursement des dépenses affectées au logement des instituteurs. Le comité des finances locales dispose d'un reliquat d'à peine 200 millions de francs, correspondant pratiquement au sixième de la dotation globale pour le logement des instituteurs qui serait de 1,2 milliard. Cette année, la question est donc réglée : pour éponger le reliquat, nous donnerons 700 francs par logement d'instituteur.

Toutes les commissions ont, je crois, adopté cette disposition.

Mais, monsieur le ministre, autant j'appuie votre projet de loi et je vous aiderai à le faire comprendre par tous les maires, autant j'estime que la dotation spéciale pour le logement des instituteurs ne doit pas être prise sur la dotation globale de fonctionnement. En effet, s'il en était ainsi, mes chers collègues, les communes se verseraient à elles-mêmes l'indemnité. C'est comme si je prenais dans ma poche droite, pour mettre dans ma poche gauche ! Ce serait un comble, monsieur le ministre. Mieux vaudrait ne pas parler de logements des instituteurs. Vous devez dès maintenant savoir qu'à l'avenir cela ne passera pas ainsi. Il faut créer un fonds spécial pour les logements des instituteurs et non pas prendre sur la dotation globale de fonctionnement.

Enfin, j'ai déposé un amendement permettant au comité des finances locales d'attribuer, en fonction du nombre des communes touristiques à l'intérieur d'un même département, une part de dotation au département lui-même.

La commission des finances n'a pas voulu accepter mon amendement sous prétexte qu'il retirait une part aux communes pour la donner au département. C'est vrai. Mais, monsieur le ministre, le comité des finances locales ne peut le faire que si la loi l'y autorise. Si vous-même n'étudiez pas ce problème, jamais les départements n'auront leur part.

J'approuve ce qu'a dit sur ce point mon collègue M. Besson. Cela démontre que, lorsqu'il s'agit de défendre les communes, quel que soit le banc sur lequel on siège dans cette assemblée, on le fait avec son cœur et avec le souci de la vérité. Monsieur le ministre, les départements souffrent car leur dotation globale de fonctionnement n'a pas augmenté normalement — 8,19 p. 100, nous disait-on tout à l'heure. Je ne veux pas compliquer votre texte de loi dans l'immédiat. Nous le reverrons dans cinq ans. Vous constaterez alors que le fossé se sera creusé entre les départements. Il faut donc dès maintenant étudier une solution pour réparer cette injustice. C'est un point qui m'inquiète beaucoup. Je suis président de conseil général et je constate que la part départementale diminue proportionnellement.

Dans ce cas particulier, au moment où nous modifions la loi, c'est, en fait, limiter les pouvoirs du Parlement que de l'empêcher d'attribuer une part aux départements. J'espère, monsieur le ministre, que vous nous aiderez à corriger cette erreur. Si vous ne le faites pas maintenant, il faudra étudier le rapport dont parlait M. Besson et le porter à la connaissance du Parlement. Alors j'espère que vous nous soumettrez des suggestions pour l'avenir. Vous savez bien qu'en raison de la fréquentation touristique les départements sont contraints d'effectuer d'importants travaux.

Dernier point sur lequel j'espère que l'Assemblée me suivra : j'ai déposé un amendement tendant à permettre à l'Assemblée nationale et au Sénat de nommer des suppléants à leurs représentants au comité des finances locales puisque les maires et les conseillers généraux peuvent se faire remplacer.

Cette proposition, monsieur le ministre, n'entraîne ni élection, ni complication dans les deux assemblées. Elles auraient seulement à désigner deux suppléants. J'espère que vous accepterez cet amendement, car même si l'on est assidu, il arrive quelquefois qu'on ne puisse assister à telle réunion du comité des finances locales. Je considère qu'il est indispensable que l'Assemblée nationale et le Sénat y soient représentés et c'est pourquoi je demande à mes collègues de voter l'amendement concernant ces deux suppléants.

En résumé, monsieur le ministre, et sous réserve de quelques modifications, ce projet de loi fait jouer la solidarité entre les communes et répartit des fonds dont la collectivité peut disposer librement. Il va donc dans le sens d'une plus grande autonomie des collectivités locales et d'une plus juste répartition. Pour ma part, je sais qu'en le votant je donnerai satisfaction aux maires et aux représentants des collectivités. (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. Chevènement.

M. Jean-Pierre Chevènement. Mes chers collègues, je ne suis pas un spécialiste des finances locales, mais je suis un élu local, comme beaucoup d'entre vous et je voudrais traduire une certaine inquiétude des élus locaux devant l'autosatisfaction permanente que manifeste le Gouvernement, en particulier à propos de cette dotation globale de fonctionnement.

Je poserai cinq questions.

Cette dotation globale de fonctionnement est-elle la panacée que vous dites, monsieur le ministre ?

Quel est le véritable sens de la péréquation entre les communes ?

Ne va-t-on pas constater une aggravation insupportable de la situation financière et de la pression fiscale dans les villes importantes et moyennes au cours des cinq prochaines années ?

Le système que vous nous proposez favorise-t-il réellement la démocratie locale ?

Enfin, quel est le sens véritable de la politique du Gouvernement à l'égard des villes ?

A la première question, la réponse est claire : la dotation globale de fonctionnement n'est pas la panacée que vous prétendez. L'augmentation prévue de son montant dans chaque loi de finances — 12,8 p. 100 en 1979, 16,4 p. 100 en 1980, 18,58 p. 100 en 1981, série apparemment réconfortante ! — traduit en réalité l'augmentation des prévisions de l'inflation. C'est parce que l'inflation prévue cette année dans la loi de finances — 10,5 p. 100 — est supérieure de près de .x points à ce qu'elle était l'an dernier que le montant de la dotation globale de fonctionnement, indexé sur la T.V.A., augmentera de deux points et demi.

Or, dans le même temps, les charges des collectivités locales, tant en combustibles qu'en personnel, augmenteront beaucoup plus vite et dépasseront très largement l'augmentation du coût de la vie.

Sans doute l'indexation de la dotation globale de fonctionnement sur la T.V.A. est-elle préférable — reconnaissons-le — en période d'inflation de plus en plus galopante à l'indexation sur le V.R.T.S., surtout si l'on tient compte de ce qu'est la politique salariale du Gouvernement et de la disparition de nombreux emplois salariés.

Permettez-nous cependant de sourire lorsque vous vous entendez vanter les charmes de ce système ! Tous les bons points que vous vous décernez sont autant de mauvais points pour M. Barre, saint Michel impuissant à terrasser le dragon de l'inflation !

En réalité, pour porter un jugement équilibré sur la dotation globale de fonctionnement, il faudrait avoir une vue d'ensemble des concours financiers que l'Etat apporte aux collectivités locales. Nous constatons à cet égard dans la loi de finances pour 1981 que les subventions de fonctionnement du ministère de l'intérieur n'augmenteront que de 8,1 p. 100 en francs courants, ce qui signifie, compte tenu de l'inflation, une diminution réelle, sensible, en pouvoir d'achat.

Dans le même temps, les subventions d'équipement versées aux collectivités locales diminueront en francs courants de plus de 10 p. 100 d'une année sur l'autre. Ainsi les subventions d'équipement pour le réseau urbain diminueront de 20 p. 100 — toujours en francs courants — c'est-à-dire de beaucoup plus en francs constants.

Nous sommes donc bien obligés de constater que l'Etat reprend d'une main beaucoup plus qu'il ne donne de l'autre.

M. Voisin a utilisé une image amusante : prendre dans la poche droite pour mettre dans la poche gauche.

M. Jean Delaneau. Vous n'avez rien dans la poche droite, monsieur Chevènement !

M. Jean-Pierre Chevènement. Mais c'est pire ! Et M. Bonnet n'a pas à prendre de leçons auprès des pickpockets qu'il est chargé de poursuivre ! (Sourires.)

Dans le même temps se multiplient les transferts de charges. Malgré la nationalisation des C.E.S. et des lycées, les charges d'entretien, vous le savez, pèsent d'un poids croissant sur les communes.

Il en va de même pour les œuvres post et péri-scolaires et pour les associations culturelles, compte tenu du budget de misère de la culture.

Les enfants de deux à trois ans que les classes maternelles n'accueillent plus doivent trouver place dans les crèches municipales.

Au fur et à mesure que la crise s'approfondit et qu'augmente la liste des chômeurs non secourus, s'allonge celle des bénéficiaires de l'aide sociale. Nous sommes donc, nous, élus locaux, les brancardiers de la crise qui est le résultat de votre politique.

Enfin, cette année, les élus locaux, dans le bleu le plus complet — si je puis employer cette expression qui, en matière financière, désigne au contraire un document destiné à faire la lumière — vont devoir fixer le taux des différentes taxes locales alors que les bases d'assiette font l'objet de modifications de la part de l'administration fiscale, qui échappent aux élus locaux, et sur lesquelles ils n'ont en réalité aucune prise.

Il manque à l'Assemblée nationale une vision d'ensemble qui permettrait d'apprécier en toute clarté, en toute honnêteté, en toute franchise, ce qu'il en est réellement des rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

La réponse à ma deuxième question, relative à la péréquation résulte du premier point. A première vue, cette idée séduisante se révèle être simplement une répartition de la pénurie entre les collectivités locales.

Après l'amputation de la dotation globale de fonctionnement par différents préciputs au titre des concours particuliers, c'est la dotation spéciale sur le logement des instituteurs que les communes se rembourseront désormais à elles-mêmes, si l'on vous suit, monsieur le ministre.

D'après mes calculs — j'ai essayé d'en faire — les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales ne dépasseront pas de plus de 14 p. 100 en 1981 ceux de 1980, c'est-à-dire très exactement le niveau de l'inflation de cette année. Or dans le même temps l'indice des prix du bâtiment aura augmenté de 19 p. 100, celui des combustibles de plus de 30 p. 100. L'augmentation réelle de la dotation globale de fonctionnement sera donc bien inférieure au chiffre annoncé. Sous prétexte d'assurer une péréquation entre les communes, le Gouvernement se laisse aller encore une fois, on l'a déjà dit, à déshabiller Paul pour habiller Pierre. C'est la vieille politique du « diviser pour régner ». On dresse les petites communes contre les grandes, les villes contre les campagnes. C'est là un excellent moyen d'esquiver les vrais débats.

Troisième question : quelle sera la situation dans les villes moyennes et importantes ? L'augmentation de la pression fiscale dans ces villes, l'aggravation de leur situation financière n'est pas un résultat que le Gouvernement puisse dédaigner. Car ce n'est un mystère pour personne que depuis 1977, elles sont gouvernées en majorité par des municipalités de gauche. Je ne pense pas, monsieur le ministre, que vous n'avez eu cette idée en élaborant ce projet de loi et quelques autres.

Pour ces communes, la croissance de la dotation globale de fonctionnement, d'une année sur l'autre, est nettement inférieure à la moyenne. Je rappelle les chiffres bien qu'ils figurent dans tous les documents : 10 p. 100 environ pour les villes de 20 000 à 75 000 habitants ; 8 p. 100 pour celles de 75 000 à 100 000 habitants et pour celles de plus de 200 000 habitants en 1979. La différence est de l'ordre de un point et demi à trois points en 1980 par rapport à 1979.

Or ces communes — mon ami Dubedout l'a dit — ont une pression fiscale déjà très élevée. Elles se trouvent confrontées à la nécessité d'une pause au moment où justement les concours de l'Etat vont plafonner, voire diminuer, en vertu du système de péréquation que vous voulez instituer. De surcroît, le mouvement démographique qui pousse la population des villes centres vers les lotissements de la périphérie — phénomène que beaucoup d'élus locaux connaissent — aboutit paradoxalement à accroître leur potentiel fiscal dans la mesure où le nombre des habitants figurant au dénominateur tend à diminuer, ce qui entraînera une diminution de la dotation globale de fonctionnement.

Voici ce qui peut se produire : à un moment où il faudrait restaurer l'image de la ville, ne serait-ce qu'afin de promouvoir les économies d'énergie — un des objectifs du VIII^e Plan parmi tant d'autres — le système que vous instituez tend à freiner la politique des investissements collectifs ; dans ces villes centres et par conséquent à diminuer les moyens de retenir la population. L'idée d'introduire un coefficient correcteur en faveur des villes, qu'a développée M. Aurillac, est en soi positive. Encore serait-il souhaitable de tenir compte des charges réelles à partir d'indicateurs simples comme les aides attribuées par les bureaux d'aide sociale ou la proportion des logements sociaux dans le parc immobilier.

Ce projet de loi, malgré toutes les précautions prises, nous fera donc entrer dans une phase nouvelle. Il est très difficile de dire comment évoluera pour chaque catégorie de villes et pour chaque ville en particulier, la dotation globale de fonctionnement au cours des cinq prochaines années.

Les élus locaux ne peuvent contrôler le calcul de la dotation globale de fonctionnement qui leur est transmise par les préfets. Le comité des finances locales est impuissant à assurer le contrôle des « listings » qui lui sont fournis par l'ordinateur. L'inquiétude des élus locaux est donc grande.

J'ajoute que le système de la dotation des villes centres est lui-même critiquable en raison de la conception restrictive de la notion d'unité urbaine. La plupart des villes rayonnent bien au-delà de la zone urbanisée en continu et j'en connais qui exercent leur influence sur plusieurs départements à la fois et qui doivent assumer les charges correspondantes au niveau des établissements scolaires, des piscines, des conservatoires de musique, etc.

Or, en raison des définitions retenues, la dotation qui leur est attribuée reste dérisoire au regard des charges qu'elles doivent supporter.

J'en viens à la quatrième question : le système que vous nous proposez favorise-t-il la démocratie locale ?

Je l'ai déjà dit, il est pratiquement impossible de faire une prévision sérieuse d'une année sur l'autre. A cette première difficulté, s'en ajoute une seconde pour les conseils municipaux, celle, cette année, de fixer les taux des impôts locaux au lieu de voter les produits comme cela se faisait jusqu'à présent.

Dans le même temps, l'administration fiscale procède à la modification des bases d'assiette, en fonction des dispositions votées dans la loi de finances, c'est-à-dire, pour ce qui concerne la taxe professionnelle, en fonction des déclarations des entreprises elles-mêmes. Dans de nombreuses communes, particulièrement dans les villes importantes ou moyennes, le vote du budget se révèle être cette année un exercice tout à fait acrobatique.

On ne connaît pas au surplus l'incidence qu'aura le vote par les conseils municipaux des taux des taxes locales directes sur le montant de la dotation péréquée au prorata de l'impôt sur les ménages à partir de 1982.

C'est pourquoi j'ai déposé un amendement demandant au Gouvernement l'an prochain de faire le point sur cette question pour permettre au Parlement d'apporter le cas échéant une modification au système de la répartition de la dotation globale de fonctionnement car nous allons avoir des taux très différents.

Dans ce maquis, où est donc la responsabilité sans laquelle il n'y a pas de démocratie ? La fiscalité locale et plus généralement les recettes des collectivités locales sont incompréhensibles pour le citoyen même le plus cultivé. Il n'y a que des rapports de plus en plus lointains, dans la réalité et dans le temps, entre les politiques suivies localement et les feuilles d'impôts.

Pour les villes importantes et moyennes, le seul résultat des réformes successives, c'est l'augmentation de la taxe d'habitation. C'est ainsi que le Gouvernement s'attache à transformer les élus locaux en boucs émissaires de sa politique.

J'en viens à ma cinquième et dernière question.

Certains, plus ou moins dupes de votre discours, ont pensé, monsieur le ministre, que votre dessein était de chercher sur le plan local une sorte de consensus, une sorte de zone de collaboration avec les élus, y compris avec ceux de l'opposition majoritaire dans la plupart des villes.

De bons auteurs — MM. Garnier et Goldschmidt en particulier — ont évoqué un « socialisme à visage urbain », une sorte de « local-démocratie » vouée à l'expérimentation sociale avec la bienveillance du Gouvernement, bref, une sorte de nouveau compromis historique analogue à celui qu'on a connu quelque temps en Italie entre la droite, maîtresse de l'Etat, et la gauche, vouée aux tâches locales.

Si vous avez caressé ce rêve, monsieur le ministre, on peut dire aujourd'hui qu'il a fait son temps. Si votre dessein était de chercher un consensus au niveau local, alors c'est vraiment raté. Toute votre politique tend, au-delà des discours lénifiants, à pénaliser les villes dont le plus grand tort a été de se doter, en 1977, d'une majorité de gauche.

Ai-je besoin de citer le VIII^e Plan, qui est très clair à ce sujet ? « Il s'agit de réduire progressivement les mécanismes aboutissant à déconnecter les taux payés par certains emprunteurs privilégiés des taux de marché. » Qui ne comprend que les communes

et les collectivités en général sont visées ? Il indique également : « Comme toutes les administrations publiques, les collectivités locales devront s'efforcer de compenser par des gains de productivité résultant d'une amélioration de leur gestion et d'un meilleur choix de leurs équipements le développement de leurs dépenses. » Peut-on être plus clair ?

Voilà, monsieur le ministre, cinq questions, cinq réponses, deux philosophies, deux politiques. Je n'ai pas besoin de vous renvoyer à nos propositions. Elles sont contenues dans une proposition de loi portant décentralisation de l'Etat.

Quant au parti socialiste, sa position est claire. Il votera évidemment contre votre projet de loi. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

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

M. Antoine Lepeltier. Je tiens d'abord à vous remercier, monsieur le ministre, de l'excellent rapport relatif à la dotation globale de fonctionnement de 1979 et de 1980 qu'a déposé le Gouvernement en application de l'article 25 de la loi du 3 janvier 1979.

Il apparaît, en effet, que depuis l'année 1970 et jusqu'en 1978 le taux d'évolution de l'ancien versement représentatif de la taxe sur les salaires allait décroissant et qu'il était nécessaire d'imaginer un mécanisme capable d'enrayer cette dégradation. C'est à ce souci que répondent les innovations de la loi de 1979 : la globalisation des concours financiers de l'Etat, qui est une simplification et une clarification des rapports entre l'Etat et les collectivités locales, fait apparaître depuis 1978 un taux de prélèvement croissant sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales.

Le rattachement de la dotation globale de fonctionnement à la taxe sur la valeur ajoutée, l'obligation d'une progression du montant de la dotation globale de fonctionnement, qui doit être au moins égale à celle du traitement annuel des fonctionnaires correspondant à l'indice 100 et, si ce taux n'était pas atteint, l'application de l'article L. 234-1 du code des communes portant obligation de révision avant le 31 juillet de l'exercice suivant sont une double garantie contre les incertitudes du lendemain.

Quoi qu'il en soit, l'évolution effective du produit de la taxe sur la valeur ajoutée est pour le moment favorable puisque, après une augmentation de 12,8 p. 100 en 1979 par rapport au versement représentatif de la taxe sur les salaires de 1978, la progression de la dotation globale de fonctionnement enregistrée en 1980 s'est élevée à 16,07 p. 100, montant auquel s'est ajoutée, en cours d'année, une régularisation de 4,75 p. 100 sur 1979. Une augmentation de 18,58 p. 100 est prévue pour 1981 ; elle variera d'une commune ou d'un département à l'autre, en fonction des mécanismes de répartition de la dotation globale de fonctionnement, tels qu'ils seront adoptés par le Parlement.

Comme l'a démontré ce matin l'analyse des deux rapports et comme l'a si bien dit dans sa conclusion notre collègue Michel Aurillac, la dotation globale de fonctionnement a fait depuis 1978, infiniment plus d'heureux que de mécontents.

Il était temps, en effet, que l'Etat se préoccupe avec soin des besoins réels des communes les plus défavorisées et il semble bien que la loi du 3 janvier 1979 soit une bonne réponse à cette préoccupation sans pour autant léser les communes plus importantes.

Sans doute, la lecture des différents tableaux annexés à votre rapport, monsieur le ministre, fait apparaître des pourcentages de répartition plus élevés au bénéfice des communes les plus petites, mais aussi les plus démunies de ressources.

Chacun sait bien qu'ajouter un peu plus à un très faible budget n'a rien de scandaleux, et les pourcentages indiquent une tendance qui était nécessaire. Or ce sont les budgets les plus importants qui continuent à bénéficier des sommes les plus importantes, même si le pourcentage est inférieur. D'ailleurs, dans la répartition, il est tenu compte du potentiel fiscal, ce qui atténue d'autant les inégalités à la longue.

Faire jouer la solidarité est, après tout, normal, et chacun sait bien que, pour assurer l'égalité des chances entre les citoyens de notre pays, il est utile de créer un certain nombre de services, comme les maternelles, l'aide aux personnes âgées et tant d'autres, services d'autant plus onéreux qu'ils sont mis en place dans des zones d'habitat dispersé.

Dans le projet qui nous est soumis, le problème de l'indemnisation du logement des instituteurs trouve une amorce de solution, mais il est tellement important qu'il mérite un examen plus approfondi et qu'il devrait faire l'objet d'un règlement définitif plus rapide, sans ôberer la dotation globale de fonctionnement, mais en s'y ajoutant.

Monsieur le ministre, j'administre une petite localité de 580 habitants, dont les ressources sont bien faibles : peu de superficie — 300 hectares — des charges importantes car la

commune est en expansion, compte tenu de sa situation géographique par rapport au chef-lieu du département, et je tiens à vous remercier de l'aide importante qu'a constitué pour un grand nombre de petites cités, l'apport de la dotation globale de fonctionnement, sans laquelle il eût été inconcevable d'assurer un minimum des services que nos habitants sont en droit d'attendre. Compte tenu de ces effets bénéfiques pour la majorité des collectivités locales, je voterai le projet de loi que vous nous soumettez. (*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. Alain Richard.

M. Alain Richard. Mes chers collègues, monsieur le ministre, nous voici donc réunis une fois de plus pour un débat où se retrouvent année après année, en grande partie, les mêmes, encore que l'on note aujourd'hui la présence de quelques nouveaux participants.

Ce débat, qui sera pour l'essentiel technique, a été heureusement préparé par le document qu'a présenté le Gouvernement sur l'application de la dotation globale de fonctionnement depuis deux ans. Cela prouve, s'il en est besoin, qu'il est utile de réclamer au Gouvernement la présentation de rapports au Parlement, puisque, à force, on en obtient parfois de bons.

Pour technique qu'il soit, ce débat fournit aussi l'occasion de faire le point sur la situation financière des pouvoirs locaux et d'établir des relations entre cette situation, la politique du Gouvernement et les possibilités réelles d'action dont disposent les élus locaux pour satisfaire les besoins de leurs administrés, satisfaction pour laquelle ils ont été élus.

La dotation globale de fonctionnement représente une ressource qui, pour la deuxième année consécutive, va augmenter plus vite que l'inflation. Comme je l'ai déjà indiqué lors de la discussion du projet de budget du ministère de l'intérieur, cette progression de la ressource ne fait que rattraper partiellement le surcroît de dépenses qu'entraînent pour les collectivités locales la répartition des charges entre l'Etat et ces dernières. L'indexation de la D.G.F. sur la T.V.A. continuera de produire des effets positifs tant que l'inflation atteindra la série « à deux chiffres » que nous connaissons maintenant depuis plus de dix-huit mois.

L'évolution du mode de calcul de la dotation globale de fonctionnement vers une structure à trois tiers — un tiers représentatif de la préservation des anciennes recettes issues de la taxe locale, un tiers fondé sur le potentiel fiscal c'est-à-dire la richesse intrinsèque de la commune, et un tiers fondé sur le poids de l'impôt payé par les ménages dans la commune — est acceptable dans son principe. Toutefois, lorsque ce système fonctionnera à plein, il présentera cet inconvénient que les deux tiers du mode de calcul de la dotation globale de fonctionnement seront fondés sur les définitions et les principes d'une fiscalité locale dont chacun, y compris vous-même, je crois, monsieur le ministre, reconnaît le caractère flétri et généralement inéquitable.

Regardons les deux éléments. Le critère du potentiel fiscal restera discutable tant que les bases d'imposition touchant les entreprises resteront aussi peu économiques que celles qui sont aujourd'hui adoptées pour la taxe professionnelle. Et comme nous ne savons pas si une base d'évaluation économique réelle du potentiel des entreprises servira un jour pour calculer la taxe professionnelle, on continuera à calculer l'élément central du potentiel fiscal sur la base d'une appréciation qui est très éloignée de la réalité économique des entreprises.

J'ajoute que la dernière opération à laquelle vient de se livrer le Gouvernement en ce qui concerne la taxe foncière bâtie a entraîné une actualisation volontairement deux fois plus faible pour les locaux industriels — pour lesquels elle devient donc très nettement inférieure à l'inflation — que pour les locaux d'habitation. De toute évidence, le Gouvernement a ainsi choisi de favoriser les entreprises au détriment des ménages dans le calcul des impositions des prochaines années. Le vote direct des taux par les collectivités locales ne changera rien à la situation ainsi créée car celles-ci seront obligées d'enregistrer cette « faveur » donnée aux entreprises dans l'établissement de la matière imposable elle-même. Je constate qu'une telle manipulation, qui fausse la relation entre la base imposable « ménages » et la base imposable « entreprises », se retrouvera dans l'évaluation du potentiel fiscal pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement.

De même, le critère de l'impôt payé par les ménages — tant que celui-ci restera calculé comme il l'est actuellement — poussera à la hausse d'un couple d'impôts — la taxe foncière et la taxe d'habitation — qui ne sont liés ni aux revenus ni à la situation de fortune des ménages, ce qui risque, si les collectivités locales cèdent à cette incitation à la hausse, d'aggraver les inégalités sociales.

Je fais d'ailleurs observer qu'avec le vote direct des taux, qui concernera l'impôt foncier et la taxe d'habitation, mais pas la taxe professionnelle, dont le taux suivra au maximum la moyenne des deux autres, votre mécanisme, monsieur le ministre, conjugué à celui des exonérations, va très probablement inciter de nombreuses collectivités locales à faire porter le coup d'accélérateur plutôt sur l'impôt foncier.

En effet, lorsqu'une commune augmente sa pression fiscale sur l'une ou l'autre de ces taxes, pour 100 francs d'impôt supplémentaire levé sur les ménages, elle reçoit, en moyenne nationale, 50 francs de dotation globale de fonctionnement. Et quand elle répartit son effort entre la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier bâti, s'il s'agit d'une commune qui a eu une croissance urbaine relativement importante dans les dernières années, ce qui est le cas de la grande majorité de nos villes et des communes péri-urbaines, elle touche en plus un surcroît relativement important de foncier bâti au titre de l'exonération des constructions neuves et récentes ; au contraire, si elle accélère plus sur la taxe d'habitation, elle a l'avantage que lui procure la dotation globale de fonctionnement sans avoir celui que lui donnerait l'exonération.

Autrement dit, il paraît tomber sous le sens que la collectivité qui fait le calcul sur deux ou trois ans va insister sur la taxe foncière plutôt que sur la taxe d'habitation. Or ce choix se heurte à deux objections assez fortes.

La première, c'est qu'on vient d'actualiser la base de cet impôt foncier bâti dans un sens défavorable aux ménages ; la deuxième, c'est que cela établira une discrimination entre les ménages accédant à la propriété et les ménages locataires. Cela pourrait se concevoir s'il existait encore une différence sociale importante entre les deux catégories de ménages. Or la politique du logement, celle du financement du logement qui ont été choisies par ce Gouvernement, et qui défavorisent manifestement la location, et en particulier la location sociale, au profit de l'accession à la propriété sont, me semble-t-il, des politiques de Gribouille : on dirige les ménages modestes vers l'accession à la propriété, on réduit la durée des exonérations de taxe foncière et on incite, par cette série de dispositions, les collectivités locales à faire peser l'effort fiscal sur les ménages, notamment sur les accédants à la propriété. Cela ne me semble pas être une bonne opération.

L'évolution de la dotation globale de fonctionnement fait apparaître, naturellement, une redistribution entre les communes. Mais elle est trop rapide. La lecture de votre très bon document me permet, d'abord, de constater un contraste entre le niveau de fiscalité pesant sur les ménages et le niveau d'accroissement de la dotation globale de fonctionnement.

Grâce à l'annexe 16 de votre rapport, j'ai recherché quelles sont les tranches d'impôts-ménages qui sont majoritaires dans chacune des « strates » de population des communes.

Les trois premières strates de communes, de 0 à 500, de 500 à 1000 et de 1000 à 2000 habitants ont 67 ou 68 p. 100 des ménages qui paient entre 0 et 208 francs, ou entre 105 et 260 francs d'impôts et se trouvent donc dans les tranches les plus basses. Pour ces catégories de communes, l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement a été supérieure à 20 p. 100 sur les deux années. En revanche, dans les communes de 15000 à 50000 habitants, je trouve à chaque fois 70 à 80 p. 100 des ménages qui paient entre 313 et 832 francs d'impôts. Et dans ces trois dernières « strates » de communes, la dotation globale de fonctionnement a augmenté de 10 à 12 p. 100.

Autrement dit, si l'on tient compte du taux de l'inflation, dans les premières, l'augmentation de pouvoir d'achat liée à la dotation globale de fonctionnement est de l'ordre de 8 p. 100 et, dans les autres, elle est nulle.

La redistribution se fait entre ces catégories de communes à la vitesse de « plus l'infini », dirait-on en algèbre, puisque le pouvoir d'achat réel de certaines dotations n'augmente plus du tout alors que ce sont pourtant les communes concernées dont les habitants font l'effort fiscal, de loin, le plus élevé. Il semble donc que votre redistribution est trop brusque.

Je fais observer, en outre — et c'est d'ailleurs une petite critique que je ferai contre votre document — que la garantie de progression minimum de 5 p. 100 a joué, en 1979, pour 5 792 communes, ce qui n'est quand même pas négligeable, car cela fait plus de 15 p. 100 du total, et encore pour 2 465 en 1980 : vous n'indiquez pas dans quelle proportion ce sont les mêmes communes qui ont — passez-moi l'expression — trinqué les deux années de suite, et vous n'indiquez pas non plus quelle est la population de ces communes. Je suis tenté de penser que la population qu'elles représentent, le nombre de contribuables qui se sont trouvés ainsi lésés, est plus que proportionnel au nombre de communes, car parmi ces 5 700 communes, beaucoup sont des villes.

M. le ministre de l'intérieur. Il y a ma commune.

M. Alain Richard. Ce n'est pas ce qu'on peut appeler une petite commune !

M. le ministre de l'intérieur. Mais si !

M. Alain Richard. Il y en a de plus petites, monsieur le ministre.

En tout cas, je voudrais connaître la proportion exacte de population touchée par cette clause de progression minimum car ce sont finalement les contribuables qui ont dû éponger la baisse de pouvoir d'achat — par rapport aux années précédentes — du concours de l'État.

Enfin, dernière critique, le mécanisme de la dotation globale de fonctionnement n'a pas corrigé les anomalies de la fiscalité locale ce qu'aurait dû permettre sa structure même. Notre collègue M. Dubedout a présenté un amendement qui ne fait qu'introduire ce débat et qui « fait image » en montrant que, par exemple, les exonérations dont bénéficient les équipements de l'État dans les communes font perdre une matière fiscale importante. En effet, un campus universitaire ou un camp militaire important constituent des zones qui sont complètement stériles sur le plan fiscal pour la commune d'accueil, ces équipements n'étant soumis ni à la taxe d'habitation, ni à la taxe foncière, ni évidemment à la taxe professionnelle. On aurait dû utiliser la D.G.F. pour mieux corriger les inégalités entre les communes, en tenant compte, par exemple, dans le barème de répartition, du niveau des équipements communaux et de l'importance des exonérations qui sont attribuées pour accélérer un avantage à telle ou telle profession. Puisqu'une compensation pour l'exonération de logements neufs, a été consentie, pourquoi n'attribuerait-on pas aux communes rurales une compensation pour tenir compte de la perte de taxe professionnelle due à l'exonération des exploitations agricoles ? Il me semble donc que nous devons continuer à faire évoluer cette dotation globale de manière à corriger les disparités dues à la fiscalité locale.

Les responsabilités locales ne gagneront rien, à mon avis, aux opérations de répartition de charges auxquelles vous allez procéder grâce aux dispositions du projet de loi sur le « développement des responsabilités locales », s'il est voté.

En effet, tout porte à croire, vu la manœuvre qui a été faite devant le Sénat, que les transferts de charges pesant sur les collectivités locales du fait de ce projet de loi, seront en réalité financés par la dotation globale de fonctionnement, si bien que les communes, finalement, se les rembourseront à elles-mêmes. Vous mettez le doigt des élus locaux dans l'engrenage avec l'opération de remboursement des logements de fonctions d'instituteurs. Si vous ne vous engagez pas, de façon formelle, à financer effectivement par un concours réel de l'État les transferts de charges résultant de la nouvelle loi sur les responsabilités locales, sans tenter d'utiliser deux fois des mêmes ressources, je crois que vous aurez véritablement fait la démonstration que ce projet de loi n'est qu'une opération comptable périlleuse pour les collectivités locales. Et l'augmentation annoncée du pouvoir d'achat de la D.G.F. deviendrait alors un argument complètement fictif, ainsi que l'argument présentant cette dotation comme une ressource « libre emploi » puisque, au contraire, c'est toute une série de remboursements affectés qui viendrait l'absorber.

Ce projet de loi ne répond donc pas aux objectifs d'équité qui devraient seuls nous inspirer en la matière puisque son objet est d'opérer une répartition.

L'équité doit jouer autant entre les contribuables qu'entre les collectivités. Cette question devient d'autant plus aiguë que les budgets locaux continuent d'augmenter plus vite que le budget de l'État à cause des besoins sociaux et des transferts de charges. J'ai cité récemment à cette tribune l'exemple du programme d'action prioritaire n° 15 dont la structure financière et l'exposé

des motifs lui-même indiquent qu'il s'agit d'inciter les collectivités locales à engager une dépense reconductible, l'aide accordée par l'État ne durant que quelques années. Il s'agit donc bien d'une politique qui tend à charger les budgets locaux de transferts sociaux nouveaux.

Cela peut se concevoir. C'est une redistribution défendable, mais alors il faut accroître les ressources locales et rendre plus juste la fiscalité locale, ce que vous n'avez pas fait.

Ce projet reste donc à mi-chemin de la véritable réforme et c'est la raison pour laquelle le parti socialiste ne pourra pas l'approuver. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

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

M. Maurice Ligot. Monsieur le président, monsieur le ministre, simplification, garantie, solidarité, liberté d'emploi, rendement, telles sont les qualités de la dotation globale de fonctionnement dont l'institution se veut l'une des réformes financières significatives dues à l'action de l'État en faveur des collectivités locales.

L'article 25 de la loi du 3 janvier 1979 qui a institué la dotation globale de fonctionnement précisait qu'à l'ouverture de la première session ordinaire de 1980-1981, le Gouvernement présenterait au Parlement un rapport sur les conditions de mise en place et de fonctionnement de la dotation globale de fonctionnement.

Mon intervention se trouve considérablement facilitée par la qualité du rapport présenté par le Gouvernement. A la lumière de ce rapport, mais aussi à la lumière de l'expérience, notamment celle de maire, mon opinion est que les effets de la loi ont été largement positifs pour la plus grande partie des dispositions appliquées. Cependant, l'expérience a fait apparaître certaines erreurs qui ne peuvent être ignorées et qui doivent être corrigées.

Ces corrections seront d'autant plus faciles à accepter que les éventuelles incidences financières qu'elles entraîneront peuvent aisément être absorbées dans le cadre des sommes affectées à la dotation globale de fonctionnement. En effet, celles-ci sont prélevées sur les recettes nettes de la T.V.A. dont on connaît la progression importante et, en tout état de cause, supérieure au taux de l'inflation : une augmentation de plus de 18,5 p. 100 a été prévue pour 1981 dans le projet de loi de finances.

La mise en application de la dotation globale de fonctionnement a entraîné de très importants écarts dans les attributions reçues par les communes. Certaines ont vu leur dotation augmenter de façon extraordinairement rapide ; d'autres, au contraire, ont perçu une dotation qui n'était supérieure que de 5 p. 100 — chiffre plancher — aux sommes de référence qu'elles avaient reçues l'année précédente. La régularisation intervenue récemment a amélioré quelque peu cette situation, mais les distorsions demeurent. Les études faites sur l'application de la dotation globale de fonctionnement en 1979 font ressortir ces différences.

Si l'on considère l'échelle démographique, on constate que plus on s'élève dans les strates de population, plus le taux moyen de progression s'abaisse. Ainsi, les rapports de variation entre le V.R.T.S. de 1978 et la dotation globale de fonctionnement de 1979 se situent-ils entre 25 p. 100 et 27 p. 100 pour les communes de 0 à 2 000 habitants, et ils demeurent encore au-dessus du pourcentage moyen de progression — 13,59 p. 100 — pour les communes dont la population est inférieure à 10 000 habitants. Au-dessus de cette population, ils décroissent très sensiblement et, globalement, la progression se situe autour de 10 p. 100 dans les communes de plus de 20 000 habitants. N'oublions pas que ces communes regroupent 42 p. 100 de la population, alors que les communes de moins de 2 000 habitants n'en représentent que 25 p. 100.

Un autre résultat va dans le même sens : 62,20 p. 100 des villes de 50 000 à 74 999 habitants ont connu en 1979 un taux de progression allant de 5 à 9,90 p. 100, tandis que 11,5 p. 100 seulement des 29 000 communes de 0 à 999 habitants étaient dans le même cas. La progression a donc été très forte — tel était bien le but de la loi — pour les communes rurales alors qu'elle a été nettement moindre pour les villes.

En 1980, la fourchette des taux de progression s'est resserrée, bien que la tendance se poursuive. Cependant, la cause de cette amélioration est certainement à rechercher dans le nouveau comportement fiscal que les communes ont adopté en 1979 : les communes défavorisées dans l'octroi de la dotation globale de fonctionnement ont dû augmenter leurs impôts sur les ménages tandis que les communes favorisées les diminuaient, d'où une modulation moins contrastée de la dotation globale de fonctionnement pour sa partie liée à ces impôts.

On pourrait, à partir des statistiques contenues dans le rapport du Gouvernement, multiplier les exemples qui démontrent le transfert important qui est réalisé, à travers la dotation globale de fonctionnement, des villes vers les petites communes. C'est ce qu'a voulu la loi du 3 janvier 1979 dont l'un des buts essentiels était l'atténuation des écarts existants entre les communes.

Le but a été atteint. En 1978, alors que l'attribution moyenne du V.R.T.S. par habitant était de 406 francs, l'écart entre les extrêmes allait de 232 francs pour les communes de moins de 500 habitants à 759 francs pour les communes de plus de 200 000 habitants, soit une amplitude de 200 p. 100. En 1979, la dotation moyenne était de 462 francs et l'écart passait de 318 francs pour les communes de moins de 500 habitants à 823 francs pour les communes de plus de 200 000 habitants, soit une amplitude de 158 p. 100. La réduction de l'amplitude est donc nette.

Comme je l'ai dit, ce sont les petites communes qui ont le plus bénéficié de la mise en place de la dotation globale de fonctionnement.

Cet effet massif en faveur des petites communes est largement dû à la création de la dotation minimale aux communes de moins de 2 000 habitants. Cependant, cette constatation n'explique pas entièrement pourquoi les petites communes sont favorisées par la mise en place de la dotation globale de fonctionnement. Deux raisons principales l'expliquent.

La première tient au fait que la dotation forfaitaire, qui correspond aux anciennes attributions de garantie du V.R.T.S., représente une part de la masse à répartir moins importante que ne l'étaient les attributions de garantie dans le V.R.T.S. On est passé à 57,5 p. 100 et 55 p. 100 contre 60 p. 100.

Or, l'attribution de garantie liée aux recettes de la taxe locale sur le chiffre d'affaires de 1967, donc à l'activité commerciale, était plus importante pour les grandes villes que pour les petites. En réduisant la part de la dotation forfaitaire dans la masse à répartir, le système défavorise les communes qui avaient de fortes attributions de garantie.

La seconde raison tient aux effets de l'attribution en fonction du potentiel fiscal. Sous le régime du V.R.T.S., l'attribution en fonction de l'effort fiscal venait compléter l'attribution de garantie et apportait donc aux communes urbaines, dont les impôts sur les ménages étaient plus élevés que ceux des communes rurales, des dotations importantes. L'introduction dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement du potentiel fiscal, dont les effets de régulation et de péréquation sont évidents, aboutit à accorder une attribution par habitant presque égale, quelle que soit la taille de la commune.

Cette analyse des effets de la dotation globale de fonctionnement que l'on pourrait résumer grossièrement en deux propositions — accroissement très sensible des attributions aux collectivités locales rurales et augmentation réduite de la dotation globale de fonctionnement pour les villes en général — m'a amené à réfléchir sur les mécanismes qui ont conduit à la réduction des attributions aux villes, et je me pose à cet égard deux questions.

La première porte sur le potentiel fiscal. Son objectif est de compenser, dit-on, la « pauvreté » du tissu fiscal de certaines communes en demandant aux communes dites « riches » un effort de solidarité. Cet objectif est louable et part des principes de justice et d'égalité qui sont les fondements de notre société. Cependant, les communes dont les bases d'imposition sont élevées sont-elles aussi riches qu'on le dit ?

En effet, tous les ratios montrent que les communes dont la population est supérieure à 10 000 habitants ont des charges de fonctionnement supérieures à la moyenne nationale. La taille de la commune induit des besoins, donc des dépenses qui ne sont pas proportionnelles à l'augmentation de sa matière imposable, mais supérieures.

Autrement dit, la richesse apparente tient en fait à l'imposition plus que proportionnelle des contribuables. La méthode de calcul définie par la loi du 3 janvier 1979 ne tient pas compte de ce phénomène, puisque les éléments de répartition sont essentiellement démographiques et fiscaux.

Le terme « égaliser » doit être conservé, mais adapté à la réalité des faits. C'est pourquoi, avec M. Coulais, j'ai proposé à la commission des finances un amendement tendant à affecter à chaque groupe démographique un coefficient de majoration, variable selon la population, allant de 0,70 à 10 p. 100. Cette correction refléterait mieux les véritables besoins des communes.

Une deuxième question se pose à l'expérience de l'application des dotations particulières. Représentant 5 p. 100 du montant de la dotation globale de fonctionnement, les dotations particulières revêtent une importance certaine et ont parfois modifié des attributions dans des proportions très sensibles. Le rôle correcteur de ces dotations a joué principalement dans deux cas : la dotation de fonctionnement minimale et la dotation aux villes centres d'unités urbaines.

Dans le cas de la dotation de fonctionnement minimale, cette correction s'est manifestée au profit de 29 645 communes en 1979 et 29 478 communes en 1980, sur 32 534 communes de moins de 2 000 habitants. Le correctif a donc joué pour 90 p. 100 des petites communes. Cette dotation particulière a permis à des petites communes de connaître, par rapport à 1978, des taux de progression de l'ordre de 25 p. 100 et, pour d'autres, a compensé une faible augmentation.

Pour ce qui est de la dotation aux villes centres d'unités urbaines, 100 villes en 1979, 108 en 1980 ont rempli les conditions requises, extrêmement restrictives, pour la percevoir. Il s'agit de la quasi-totalité des grandes villes de province et de certaines villes moyennes. Leur population s'élève au total à 9,5 millions d'habitants.

Cette dotation est, dans ses objectifs, très judicieuse et très logique car elle permet à des villes pôles d'attraction d'un ensemble urbain de bénéficier d'une aide supplémentaire pour tenir compte des charges qui résultent pour elles de l'utilisation de leurs équipements par des populations extérieures.

Mais les conditions d'octroi de cette aide sont, je me permets de le dire, mal fondées en logique et dans les faits. Par le critère démographique — unité urbaine représentant au moins 10 p. 100 de la population du département ; mais on se pose la question : quel rapport peut-il y avoir entre la population d'une ville et celle du département ? — et par une définition trop restrictive de la notion d'unité urbaine, sont exclues de nombreuses communes dont la population est inférieure à ce plancher ou qui n'ont pas la continuité d'habitat fixée par les normes statistiques, normes qui ne sont d'ailleurs pas des normes légales, mais qui pourtant fournissent aux habitants des communes voisines la possibilité d'utiliser leurs équipements.

Certes, l'adoption d'une définition plus qualitative serait difficile à mettre en œuvre tant les situations sont diverses et les types d'équipements variés. Mais alors, ne convient-il pas d'améliorer la condition quantitative ? La ville centre peut être conçue aussi bien comme centre d'une unité urbaine que comme centre d'un arrondissement. Dans les zones à prédominance rurale ou dans les régions de montagne, la ville la plus importante de l'arrondissement est véritablement le centre, où l'on peut non seulement trouver les commerces et les administrations mais où l'on peut utiliser les services et les équipements sportifs, culturels, sociaux, etc. La taille de la commune doit, certes, servir de paramètre, mais adaptons celui-ci au maximum de cas correspondant à l'objectif poursuivi par la loi.

C'est pourquoi j'ai présenté à la commission des finances un amendement qui permettrait aux villes dont la population est au minimum égale à 25 p. 100 de celle de l'arrondissement dont elles font partie de bénéficier de la dotation particulière aux villes centres.

Mais je considère qu'il faut aller plus loin dans l'analyse de la ville centre d'une unité urbaine. Comment se définit cette unité ? Les textes législatifs créant districts urbains et syndicats intercommunaux n'ont-ils pas apporté, chacun selon leur esprit, une définition des structures et des modalités de fonctionnement à des unités urbaines non organisées ? Pourquoi ne tiendrait-on pas compte aussi de ces réalités institutionnelles pour définir l'unité urbaine et faire bénéficier les villes centres de ces organismes des avantages prévus par la loi ? J'ai donc déposé un nouvel amendement dans ce sens.

Je conclurai en indiquant que le caractère expérimental de la loi sur la dotation globale de fonctionnement, pendant le délai probatoire des années 1979 et 1980, a permis de mieux apprécier les avantages et les inconvénients, les qualités et les défauts de la loi.

Les anomalies ont été détectées et le rapport du Gouvernement est, à cet égard, très intéressant. La loi est, dans son ensemble, bonne. Elle repose sur un esprit de solidarité entre les collectivités locales, solidarité qui doit s'exercer aussi de la part de l'État. C'est précisément dans le cadre de cette solidarité que se placent les adaptations que je propose, car il ne s'agit pas de léser les uns au profit des autres, mais bien au contraire de concilier les moyens procurés par la dotation globale de fonctionnement avec les faibles ressources des petites communes, d'une part, et les besoins écrasants des villes, de l'autre, car on ne mesure pas toujours, à leur poids, ces besoins.

Cette solidarité serait d'autant plus facile à établir que la part de la T. V. A. consacrée au financement de la dotation globale de fonctionnement pourra être légèrement augmentée pour répondre à ces besoins. C'est ma dernière proposition, monsieur le ministre. Cette légère augmentation permettrait d'apporter une solution aux problèmes difficiles de cette répartition. (*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. Fabius.

M. Laurent Fabius. Monsieur le ministre de l'intérieur, je sais l'occasion de cette discussion pour vous poser une question très précise, qui concerne non pas la dotation globale de fonctionnement elle-même, mais la situation fiscale d'une des communes de ma circonscription. Le Petit-Couronne, situation sur laquelle j'ai appelé plusieurs fois l'attention du Gouvernement. A ce jour, je n'ai toujours pas reçu de réponse, et je souhaite que ce débat vous donne l'occasion de répondre à la municipalité du Petit-Couronne, à ses habitants, et à moi-même.

Dans cette commune, l'écrêtement de la taxe professionnelle due par l'important établissement de la Shell risque d'aboutir à une augmentation de 50 p. 100 en un an de l'impôt sur les ménages, ce qui signifie concrètement que « les feuilles jaunes » augmenteront d'une année sur l'autre de 50 p. 100 dans cette commune. Pourquoi ?

En premier lieu, parce que la commune a connu une gestion rigoureuse et n'a eu que faiblement recours à l'emprunt. Elle se trouve, du même coup, pénalisée aujourd'hui parce que les remboursements d'emprunts contractés avant 1975 sont déductibles de l'écrêtement.

En second lieu, pour le calcul de l'écrêtement, seul le nombre d'habitants est pris en compte. Or la commune du Petit-Couronne, qui compte 6 000 habitants environ, s'est dotée, en prévision du futur, d'équipements correspondant à ceux d'une ville plus importante et doit donc en assumer les charges.

Mais l'essentiel est que la loi du 10 janvier 1980, due à l'initiative du Gouvernement, prévoit de laisser à la commune au moins 80 p. 100 du montant des bases de la taxe professionnelle, « à l'exception des établissements produisant de l'énergie ou traitant des combustibles ». Or l'établissement de la société Shell implanté sur le territoire du Petit-Couronne ne produit pas que des combustibles mais traite aussi d'autres dérivés du pétrole ; il se voit néanmoins appliquer la loi du 10 janvier 1980.

En outre, la municipalité ne parvient pas, malgré ses demandes répétées et justifiées, à obtenir toutes les informations nécessaires à l'établissement de ses prévisions budgétaires.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, m'exprimant au nom de la municipalité et de la population, je vous demande d'apporter à l'application de l'écrêtement de la taxe professionnelle les aménagements qui permettraient de l'adapter aux cas particuliers, tel celui du Petit-Couronne, afin d'éviter que des foyers modestes, et notamment des foyers ouvriers soient pénalisés de plus de 50 p. 100 par l'application que fait le Gouvernement de la loi du 10 janvier 1980, ce qui est inacceptable.

Je souhaite obtenir sur tous ces points une réponse précise, qui permette aux habitants de cette commune et à sa municipalité d'avoir enfin satisfaction. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

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

La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi, dans le texte du Sénat, est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Monsieur Fabius, si vous aviez été à ma place, et moi à la vôtre, et si je vous avais interrogé sur la situation particulière de la commune d'Auray, vous n'auriez sans doute pas été en mesure de me répondre sur-le-champ, à moins d'imaginer je ne sais quel tour de passe-passe qui n'est pas dans votre manière, je le reconnais volontiers.

M. Laurent Fabius. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le ministre ?

M. le ministre de l'intérieur. Comment donc !

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

M. Laurent Fabius. Si j'avais été à votre place et si vous m'aviez interrogé à la fois le 30 avril et le 8 novembre sur une situation particulière, je vous aurais déjà répondu. C'est ce que vous n'avez pas fait.

M. le ministre de l'intérieur. Monsieur Fabius, je suis en mesure de vous répondre sur un plan général, réservant des explications chiffrées pour une réponse écrite qui sera préparée par mes services et que je reverrai moi-même.

Ce que vous me demandez, c'est tout simplement de ne pas appliquer la loi votée par le Parlement parce qu'elle défavorise une commune de votre circonscription. Comment pouvez-vous demander à un gouvernement de faire une telle exception ? Compte tenu de votre formation, cette suggestion m'a surpris.

Au demeurant, la loi a prévu un dispositif de modération, qui a été défendu, je crois — car le texte relatif à la fiscalité locale directe ne relevait pas de ma compétence mais de celle du ministre du budget — par M. Voisin. Selon ce dispositif, l'écrêtement doit être étalé sur dix ans et plafonné année après année. C'est dans le cadre de ce dispositif législatif que s'inscrit la situation de la commune du Petit-Couronne sur laquelle je vous donnerai dans les jours qui viennent, vous en avez l'assurance, les précisions chiffrées que vous êtes en droit d'attendre.

Mesdames, messieurs les députés, presque deux ans jour pour jour après vous avoir présenté le texte sur la dotation globale de fonctionnement, le Gouvernement est présent au rendez-vous comme il a été présent à cet autre rendez-vous évoqué par M. Alain Richard et que vous lui aviez fixé pour déposer un rapport.

Monsieur Aurillac, ainsi que je m'en suis expliqué dans une lettre adressée au président de l'Assemblée nationale et à celui du Sénat, si nous avons recouru à la procédure d'urgence, c'est pour éviter que les collectivités locales ne se trouvent dans une situation de vide juridique à partir du 1^{er} janvier prochain.

Les deux exercices qui se sont écoulés nous ont permis de mettre la loi à l'épreuve des faits et de constater son incidence sur les budgets communaux et départementaux.

Vous avez été nombreux — et en particulier les rapporteurs, M. Aurillac et M. Tissandier — à reconnaître qu'elle en était sortie à son avantage.

Le souhait de M. Aurillac que les deux autres textes concernant les collectivités locales soient aussi favorables ne peut être considéré que comme un compliment. Le Gouvernement le ressent d'ailleurs comme tel.

Je n'en ai été que plus étonné d'entendre M. Frelaut réclamer la suppression de la dotation globale de fonctionnement et j'en suis venu à me demander s'il n'avait pas finalement regretté de ne pas l'avoir votée.

M. Dominique Frelaut. Oh non !

M. le ministre de l'intérieur. Eh bien, je vous laisse la responsabilité de ce choix. D'ailleurs vos vingt-trois collègues du groupe communiste du Sénat ont été les seuls à ne pas voter le texte qui vous est soumis aujourd'hui.

Monsieur Frelaut, je ne vous ferai pas un procès d'intention. Je remarquerai simplement qu'avec un certain nombre d'autres orateurs, notamment M. Chevènement, M. Alain Richard et M. Garcin, vous avez évoqué, à l'occasion de la discussion de ce projet de loi, quelques problèmes concernant la fiscalité directe locale mais qui ne font pas partie de nos préoccupations présentes. Pour ma part, je m'en tiendrai à ce texte.

Le présent projet de loi a une ambition modeste : confirmer et consolider la loi du 3 janvier 1979 en lui apportant un certain nombre d'aménagements.

Ce projet de loi est également prudent, ainsi que l'a excellemment dit M. Hamel.

Vous avez tous en mémoire les différents textes sur la taxe professionnelle.

M. Emmanuel Hamel. Oh oui !

M. le ministre de l'intérieur. Eh bien, ils portent témoignage du souci de prudence qui a guidé la démarche du Gouvernement en ce qui concerne la dotation globale de fonctionnement.

La première qualité de la D. G. F. est la globalisation, qui a déjà été évoquée — je n'y reviens pas.

La seconde qualité résulte de son caractère évolutif. Le rattachement de la dotation globale de fonctionnement à un grand impôt évolutif d'Etat, ainsi que l'avait souhaité l'ensemble des élus, a permis une progression satisfaisante en 1979 et 1980.

Ce résultat n'était pas évident et le Parlement, dans une sagesse mêlée de méfiance — comparable à celle que j'avais moi-même éprouvée lorsque nous étions passés de la taxe locale au versement représentatif de la taxe sur les salaires comme fondement de l'aide de l'Etat aux collectivités locales — avait voulu une expérience de deux ans, ce qui constituait une sorte de pari.

Nous pouvons affirmer que ce pari a été gagné sans que pour autant, monsieur Chevènement, le Gouvernement affiche une autosatisfaction qui serait parfaitement ridicule. Aucune des lois qui ont été votées sous cette verrière depuis des lustres ne peut d'ailleurs prétendre constituer la panacée que vous avez évoquée dans votre propos.

Les chiffres vous sont certes connus, mais je tiens à les rappeler brièvement. Ils marquent tous une progression, même si M. Alain Richard qualifie celle-ci de rattrapage. Je présenterai cette progression de la façon qui me paraît la plus simple.

Au titre de 1979, nous avons institué une dotation d'origine qui était en quelque sorte un crédit évaluatif du rendement de la T. V. A. pour l'année 1979 et dont le pourcentage de progression par rapport au V. R. T. S. de 1978 était de 12,8 p. 100. Ce taux n'aurait été que de 11,8 p. 100 si nous avions conservé le V. R. T. S. comme base de référence. A cette dotation initiale sont venus s'ajouter les 3 p. 100 que vous avez inscrits, comme moi-même, dans les budgets primitifs des communes de 1980 à titre de première régularisation, puis 1,75 p. 100 — et non pas 1,5 p. 100 comme je l'ai entendu dire — en cours d'année 1980.

En 1980, la loi de finances prévoyait une augmentation de la dotation de 16,07 p. 100. Vous pouvez d'ores et déjà y ajouter, je l'indique à M. Hamel, 3 p. 100 pour établir les budgets primitifs de vos communes pour 1981, en attendant la régularisation définitive dont je ne sais si elle sera inférieure, égale ou supérieure au 1,75 p. 100 retenu l'année dernière.

Pour 1981, au lieu de démarrer avec un accroissement de 12,8 p. 100 comme il y a deux ans, sans préjudice des régularisations, ou avec une progression de 16,07 p. 100 comme l'année dernière, sans préjudice non plus de régularisations, nous démarrons sur une base de 18,58 p. 100.

Je ne ferai qu'une comparaison. Le V. R. T. S. eût-il été maintenu, son montant pour l'année prochaine n'aurait pas dépassé, selon les chiffres avancés par le rapporteur, M. Aurillac, quarante et un milliards de francs. Or la dotation globale de fonctionnement est inscrite dans le projet de budget pour un montant de quarante-cinq milliards de francs. Mesdames, messieurs les députés, le vote que vous avez émis il y a deux ans a donc fait gagner aux collectivités locales quatre milliards de francs, chiffre qui, me semble-t-il, se passe de tout commentaire.

Alors qu'en 1981, l'Etat verra ses dépenses civiles augmenter de 14,5 p. 100 et que la hausse des prix se situera très vraisemblablement entre 13 et 14 p. 100, la dotation globale de fonctionnement progressera, elle, de 18,58 p. 100. Ainsi, l'Etat, affirmant sa solidarité avec les collectivités locales, les traite finalement mieux qu'il ne se traite lui-même. Cela devait être dit.

L'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités locales, tels qu'ils figurent à la page 178 du « bleu » du ministère de l'intérieur, atteindra 83,7 milliards de francs auxquels s'ajoutera le milliard non des congrégations (*Sourires*) mais de régularisation et que nous pourrions inscrire aux budgets primitifs dans quelques semaines. 84,7 milliards de francs, cela représente une progression de près de 16 p. 100 de l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités locales, et non de 14,5 p. 100.

M. Dubedout a, lui aussi, élargi le débat à d'autres sujets, mais je ne le suivrai pas sur ce terrain, ne serait-ce que pour respecter l'horaire, la conférence des présidents se réunissant à dix-neuf heures.

Cependant, je ne voudrais pas que l'Assemblée, après avoir entendu M. Dubedout, reste sur l'impression que l'Etat laisse les collectivités locales emprunter au taux du marché. Je tiens à donner quelques chiffres qui figureront au *Journal officiel* et qui pourront soit le confondre, soit me confondre si je ne dis pas la vérité.

Sur les 38 milliards de francs qui ont été prêtés aux collectivités locales au cours de la présente année, 31 milliards ont été consentis par la caisse des dépôts et consignations et par la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales. Ceux d'entre vous qui siègent au sein de ces organismes, c'est notamment le cas de M. Ligot, le savent. Sur ces 31 milliards de francs, 23 ont bénéficié du taux privilégié de 10,25 p. 100, ce qui représente un gain d'environ 5 p. 100 par rapport au taux du marché, soit un milliard de francs.

Je vous remercie, monsieur Dubedout, de m'avoir fourni l'occasion d'apporter cette précision.

M. Hubert Dubedout. Monsieur le ministre, puis-je vous interrompre ?

M. le ministre de l'intérieur. Je vous en prie.

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

M. Hubert Dubedout. Monsieur le ministre, vous n'ignorez pas que depuis très longtemps les députés de l'opposition demandent à être représentés au sein du conseil d'administration de la C.A.E.C.L. et que cela leur a toujours été refusé.

Je ne veux pas vous faire de procès d'intention, mais j'ai le sentiment que certains maires de l'opposition rencontrent des difficultés pour emprunter dans les bonnes conditions que vous nous avez décrites. Ainsi, récemment, le représentant régional de la caisse des dépôts et consignations nous a orientés vers un emprunt au taux de 14,8 p. 100.

M. le ministre de l'intérieur. Monsieur Dubedout, si ma mémoire est bonne, le conseil de surveillance de la caisse des dépôts et consignations compte au moins un représentant de l'opposition.

M. Hubert Dubedout. Je ne sais. En tout cas, il n'est pas membre de l'Assemblée nationale !

M. le ministre de l'intérieur. Alors il est membre du Sénat.

En ce qui concerne les villes de plus de 10 000 habitants, un montant global d'emprunt est fixé par accord chaque année. Et M. Dubedout, qui est un bon gestionnaire, le sait mieux que quiconque. C'est sans doute pour ce qui est au-delà de cet emprunt, monsieur Dubedout, que l'on vous propose un taux de 14,8 p. 100.

M. Hubert Dubedout. Soucieux de ne pas allonger la discussion, je n'entrerai pas dans les détails, mais je puis vous dire que tel n'est pas le cas.

M. le ministre de l'intérieur. Monsieur Dubedout, la caisse des dépôts et consignations, dont j'ai moi-même eu l'occasion de présider le conseil de surveillance, n'a jamais fait la moindre différence entre les responsables de collectivités locales en fonction de leur appartenance politique.

Au demeurant, je me rappelle que le président de votre groupe, M. Defferre, a déclaré, voilà quelques années, qu'en tant que maire de Marseille il n'avait jamais eu à souffrir d'appartenir à l'opposition.

M. Hubert Dubedout. Ça, c'est une autre histoire !

M. Alain Bonnet. Marseille est la deuxième ville de France !

M. le ministre de l'intérieur. Alors, que l'on ne dise plus, comme on n'a cessé de le faire cet après-midi, que les grandes villes sont les plus mal loties !

Une dotation globalisée, une dotation évolutive : telles étaient les deux premières caractéristiques de la loi du 3 janvier 1979.

Vous aviez souhaité avec le Gouvernement — et M. Tissandier l'a rappelé — que les mécanismes de la dotation globale de

fonctionnement assurent plus de justice entre les communes et les départements, tout en évoluant progressivement et modérément pour éviter tout bouleversement des budgets locaux.

Les résultats de 1979 et de 1980 montrent que ces deux objectifs ont été largement atteints.

Le projet de loi, qui est soumis aujourd'hui à votre discussion, se limite donc pour l'essentiel à proroger dans le temps les mécanismes que vous avez institués il y a deux ans.

Il s'articule autour de plusieurs points.

La dotation forfaitaire, héritage de l'ancienne taxe locale, continuera de diminuer chaque année progressivement au taux de 2,5 p. 100.

Symétriquement, la dotation de péréquation augmentera de 2,5 p. 100.

A l'intérieur de la dotation de péréquation, c'est à ce même rythme de 2,5 p. 100 que le potentiel fiscal et l'impôt sur les ménages marcheront à la rencontre l'un de l'autre.

L'ensemble de ce dispositif sera revu au bout de cinq ans, le délai de neuf ans, que prévoyait le projet de loi déposé devant le Sénat, ayant été raccourci par la Haute Assemblée.

Assurer entre les communes une répartition plus juste et plus solidaire de la dotation versée par l'Etat, tel était l'un de nos objectifs.

Pour ce faire, la dotation forfaitaire, dont la répartition entre les communes et les départements est très inégale, puisqu'elle se réfère à la taxe locale de 1966, continuera de diminuer, mais lentement, monsieur Ligot, et cela à dessein car nous avons le souci d'éviter qu'une ville comme celle que vous administrez, qui percevait une recette importante au titre de la taxe locale, soit privée trop brutalement de ce qui en reste. Cela explique qu'après une première année difficile en raison du ressaut dû au blocage du mécanisme antérieur, votre ville ait pu bénéficier, cette année, d'une progression de la dotation globale de fonctionnement de 16,07 p. 100 et que, selon les prévisions, celle-ci sera de 18,02 p. 100 pour 1981. Voilà pourquoi la dotation forfaitaire ne continuera à diminuer que de 2,5 p. 100 par an.

En 1980, la moyenne d'attribution a représenté 530 francs par habitant, allant de 375 francs pour les petites communes à 940 francs pour les communes les plus importantes. Par rapport à 1979, l'écart s'est légèrement rétréci.

En 1978, le rapport des attributions par habitant allait de 1 à 3. En 1979, il est tombé de 1 à 2,6, sous l'effet du ressaut dont je viens de parler. Il continuera de décroître, mais beaucoup plus légèrement puisque les effets du ressaut ont été absorbés dès la première année, et il sera de 1 à 2,5.

Les petites communes ont été les premières à bénéficier de cette solidarité, ainsi que l'a indiqué M. Lepeltier, puisqu'elles ont reçu en moyenne 375 francs, par an et par habitant, en 1980, au lieu de 250 francs en 1978.

La dotation globale de fonctionnement a ainsi contribué, d'une manière décisive, à la réussite du choix que nous avons fait ensemble de maintenir nos structures communales en l'état, compte tenu de l'attachement des Français à leur commune dans le souci d'échapper à l'anonymat qui marque trop souvent la vie moderne.

Un minimum de logique commande d'assurer les moyens d'existence aux collectivités auxquelles vous avez donné le droit de vivre. Certes, le coût de l'urbanisation est indénié, mais toute la politique d'aménagement du territoire a été fondée sur le coût insupportable, pour la collectivité nationale comme pour le tempérament des Français, de la désertification.

Au demeurant, comme l'a dit M. Hamel, que subsisterait-il de la politique d'aménagement du territoire si cette politique d'aide aux petites communes devait être abandonnée ? Ces petites communes, ont aussi, monsieur Coulais, un rôle territorial à jouer, pour reprendre l'expression dont vous vous êtes servi.

M. Emmanuel Hamel. Rôle complémentaire de celui des grandes villes dans leur solidarité active !

M. le ministre de l'intérieur. Mais, à cette solidarité globale, est venue s'ajouter une solidarité interne, comme l'a noté très objectivement M. Coulais. On a, en effet, enregistré une diminution, lente sans doute, mais indénié, des disparités de dotations entre communes relevant des mêmes strates.

M. Besson a évoqué l'effet de seuil dont aurait été victime sa commune de Barby, en passant d'une strate de population à une autre. Mais il faut considérer le potentiel fiscal que représentent l'une et l'autre strate. Si je me penche sur les chiffres, je constate que la progression pour Barby, malgré l'effet de seuil du changement de strate, a été de 18,2 p. 100 en 1980 par rapport à 1979, et qu'elle sera — je m'en réjouis — de 21 p. 100 en 1981 par rapport à 1980.

Par ailleurs, après la solidarité entre l'Etat et les collectivités locales, marquée par le fait que l'Etat traite mieux les collectivités locales — 18,58 p. 100 — qu'il ne se traite lui-même — 14,50 p. 100 pour la progression des dépenses civiles — et après la solidarité entre grandes et petites collectivités locales, puis à l'intérieur d'une même strate, intervient une troisième forme de solidarité : la solidarité entre les collectivités locales de la métropole et celles de l'outre-mer, à laquelle vous avez fait référence, monsieur Lagourgue, comme M. Fontaine l'avait fait un instant avant vous.

Je vous donne volontiers acte des spécificités qui rendent particulièrement lourde l'administration de vos communes d'outre-mer. Le Gouvernement acceptera volontiers un amendement présenté par M. Lafleur et qui étendra aux territoires d'outre-mer ce qui a été décidé par le Sénat pour les départements d'outre-mer.

Mais ce mouvement de solidarité et de plus grande justice doit être progressif et mesuré. Il faut éviter qu'il ne puisse porter atteinte à la régularité de la progression des ressources des communes qu'il alimente. Nous sommes, je crois, tous d'accord sur ce point. Je demande à chacun d'éviter toute complication supplémentaire. Certes, il y a les villes et les communes rurales. Certes, monsieur Besson, il y a les communes de plaine et celles de montagne, l'habitat groupé et l'habitat dispersé, les communes que vous avez baptisées « communes-rue » et les communes qui ont des kilomètres de voies rurales.

M. Emmanuel Hamel. Sans parler de celles qui sont situées en bordure de mer !

M. le ministre de l'intérieur. Certes, monsieur Ligot, il y a les communes centres de département et les communes centres d'arrondissement. Certes, il y a les communes touristiques et les autres. Mais à vouloir se montrer trop perfectionniste, on débouche sur la pagaille.

M. Roger Chlnaud. Très bien !

M. le ministre de l'intérieur. Que de texte votés dans d'excellentes intentions ici même en portent témoignage !

M. André-Georges Voisin. Eh oui !

M. le ministre de l'intérieur. C'est pourquoi aucune disposition nouvelle n'a été introduite en ce qui concerne les concours particuliers. Toute modification les concernant est extrêmement sensible et risque de perturber, au-delà du souhaitable, la situation de leurs bénéficiaires. (*Murmures sur les bancs des socialistes.*)

Je pense en particulier aux concours concernant les villes centres. C'est pourquoi, j'y insiste tout spécialement, le projet de loi fait appel à la progressivité et à la modération.

Cette évolution lente et insensible a été choisie volontairement pour éviter tout bouleversement dans les dotations individuelles de chaque commune.

La modération tient au fait que le projet est prévu seulement pour cinq ans et qu'au cours de ces cinq années c'est au pas — j'allais dire : au pas de sénateur, mais c'est aussi celui du Gouvernement et ce sera également le vôtre, j'en suis persuadé — c'est au pas de 2,5 p. 100 par an que la dotation forfaitaire et la dotation de péréquation se rapprocheront l'une de l'autre, et, à l'intérieur de la dotation de péréquation, l'impôt sur les ménages et le potentiel fiscal.

Je terminerai en exposant les points particuliers que contient ce projet.

Il s'agit d'abord de la pérennisation de la garantie de progression minimale, dont tout à l'heure M. Voisin a bien voulu dire qu'elle n'avait pas été de 5 mais de 8,15, pas de 8, mais de 11,15.

Cette disposition qui, dans la loi du 3 janvier 1979, avait un caractère transitoire serait instituée de manière définitive.

Le second point particulier concerne les communes de la région d'Ile-de-France. Si le projet de loi était adopté, cette région rentrerait résolument dans le droit commun. On en finirait avec le mécanisme diabolique — je ne saurais le qualifier autrement — du fonds d'égalisation des charges.

L'existence d'une péréquation régionale était facteur d'incertitude pour les budgets locaux; le projet de loi a l'ambition d'y mettre fin avec l'accord — je le crois — de l'ensemble des élus de la région d'Ile-de-France qui souffraient tous, à un plus ou moins grand degré, de l'incertitude née de l'existence de ce fonds d'égalisation des charges.

Une formule simple est proposée. Jusqu'à cette année, les communes d'Ile-de-France versaient une part de leur dotation forfaitaire à un fonds de péréquation et recevaient en retour une attribution qui était fonction de cette péréquation particulière. En 1981, les résultats de cette péréquation seraient cristallisés et chaque commune recevrait une dotation forfaitaire égale à la dotation reçue en 1981, à laquelle viendrait s'ajouter l'attribution reçue du fonds de péréquation en 1980. La base ainsi constituée progresserait comme la dotation forfaitaire des autres communes de France — d'où l'expression « rentrer dans le droit commun » que j'ai employée il y a un instant.

Telles sont, mesdames, messieurs, les principales dispositions du projet de loi portant confirmation de la dotation globale de fonctionnement.

L'expérience que nous venons de vivre, pendant deux ans, a montré que la loi du 3 janvier 1979, comme a bien voulu le dire M. Voisin — dont les craintes en ce qui concerne les départements ne sont d'ailleurs pas fondées — était une bonne loi pour nos départements et pour nos communes.

En préparant ce projet pour le soumettre à vos suffrages, le Gouvernement, je ne le répéterai jamais assez, n'a pas eu qu'un souci : modifier le moins possible des dispositions qui venaient de faire leur preuve, à la différence de trop de textes — particulièrement l'un d'entre eux, que vous avez à l'esprit — votés antérieurement en faveur des collectivités locales.

Evolutive par son rattachement à la T. V. A., source de justice entre les communes grâce à ses mécanismes de péréquation, modérée et progressive dans son évolution pour ne pas créer de surprise dans la gestion des administrateurs locaux, la dotation globale de fonctionnement a été pour beaucoup dans le redressement financier des collectivités locales constaté depuis plusieurs années.

Elle a contribué, avec le F. C. T. V. A. — fonds de compensation pour la T. V. A. — qui a été étendu par le Sénat, la semaine dernière lors de la discussion budgétaire, aux services départementaux d'incendie et de secours, aux caisses des écoles et aux bureaux d'aide sociale, à améliorer de manière décisive la situation des collectivités locales. Elle a fait, comme l'a fort

bien dit M. Lepeltier dans une formule judicieuse qui ne traduit pas trop d'autosatisfaction, plus d'heureux que de mécontents — et cela est rare.

Après y avoir apporté les corrections qu'elle estime nécessaires, mais dont je crois souhaitable qu'elles soient limitées pour éviter tout bouleversement dans nos budgets locaux — nul d'entre vous n'a oublié les incidences des modifications apportées sans étude préalable suffisante à tel ou tel texte de fiscalité locale — je suis convaincu que l'Assemblée, dont la contribution a été essentielle dans le succès de la dotation globale de fonctionnement, confirmera son vote du mois de décembre 1978. (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

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

La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Aurillac, rapporteur. Monsieur le président, j'invite les membres de la commission des lois à rejoindre leur salle de réunion habituelle pour y poursuivre l'étude des amendements.

M. le président. Les intéressés vous ont entendu, monsieur le rapporteur.

— 2 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

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).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-huit heures cinquante.)

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

LOUIS JEAN.

