

N° 139
—
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1983.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE portant modification de dispositions relatives aux relations financières et aux transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, François Coïlet, Pierre Salvi, Germain Authié, secrétaires ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciocolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoefel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Estien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :
Assemblée Nationale (7^e législ.) : 1807, 1842 et ir-8° 484.

SÉNAT : 95 et 132 (1983-1984).

Collectivités locales.

SOMMAIRE ANALYTIQUE

| | Pages |
|--|-------|
| PREMIÈRE PARTIE : Exposé général | 3 |
| INTRODUCTION | 3 |
| I. — LA GENÈSE SPÉCIFIQUE DU TEXTE..... | 4 |
| A. Une procédure contestable | 4 |
| 1. Des garanties omises | 4 |
| 2. Un rythme précipité | 5 |
| B. Un texte à géométrie variable | 6 |
| 1. Le noyau dur initial | 6 |
| 2. Les greffons circonstanciels..... | 7 |
| II. — UN PROJET DE LOI RÉVÉLATEUR | 9 |
| A. Les contradictions internes | 9 |
| 1. L'omniprésence de la péréquation | 9 |
| 2. Les dérogations aux principes des transferts | 10 |
| B. Les tentations centrifuges | 10 |
| CONCLUSION : LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS.... | 11 |
| DEUXIÈME PARTIE : Examen des articles..... | 12 |
| Section I : De la dotation globale de fonctionnement | 12 |
| — Article premier : <i>modification par une loi ordinaire du taux de la garantie minimale</i> | 12 |
| — Art. 2 : <i>Taux de la garantie de progression minimale</i> | 12 |
| — Art. 3 : <i>Dotation minimale des départements défavorisés</i> | 14 |
| — Art. 4, 5, 8 et 11 : <i>Alignement des départements et de l'établissement public régional d'Ile-de-France sur le droit commun de la D.G.F.</i> | 16 |
| — Art. 6 : <i>Majoration des impôts sur les ménages pour le calcul de la dotation de péréquation des groupements de communes</i> | 19 |
| — Art. 7 : <i>Extension à la région Ile-de-France des dispositions de l'article 6</i> | 19 |
| — Art. 9 : <i>Dotation supplémentaire pour les communes touristiques et thermales</i> | 20 |
| — Art. 10 : <i>Dotation particulière pour les petites communes à forte fréquentation touristique journalière</i> | 21 |
| — Art. 12 : <i>Décrets d'application</i> | 22 |
| Section II : De la dotation globale d'équipement | 22 |
| — Art. 13 (nouveau) : <i>Modification de la D.G.E. des communes</i> | 22 |

| | |
|---|----|
| — Art. 14 (nouveau) : <i>Dotation globale d'équipement des départements</i> ... | 24 |
| — Art. additionnel (nouveau) après l'article 14 : <i>Assimilation aux dépenses réelles d'investissement des dépenses effectuées par les SEM locales</i> | 27 |
| — Art. 15 (nouveau) : <i>Garantie minimale de D.G.E.</i> | 27 |
| — Art. 16 (nouveau) : <i>Exclusion de la D.G.E. des investissements bénéficiant de subventions spécifiques</i> | 29 |
| Section III : Des modalités d'exercice des compétences des collectivités locales | 29 |
| — Art. 17 (nouveau) : <i>Ajustement des transferts fiscaux aux transferts de charges</i> | 29 |
| — Art. 18 (nouveau) : <i>Ports de plaisance</i> | 30 |
| — Art. 19 (nouveau) : <i>Dépendances du domaine public</i> | 31 |
| — Art. 20 (nouveau) : <i>Aides aux cultures marines</i> | 32 |
| — Art. 21 (nouveau) : <i>Affectation des ressources aux transferts en matière de transports scolaires</i> | 33 |
| — Art. 22 (nouveau) : <i>Aide sociale aux personnes sans domicile de secours</i> . | 35 |
| — Art. 23 (nouveau) : <i>Bureaux municipaux d'hygiène</i> | 36 |
| — Art. 24 (nouveau) : <i>Prise en charge des dépenses de personnel de certains services sociaux</i> | 37 |
| — Art. 25 (nouveau) : <i>Dotation pour frais communs d'aide sociale</i> | 38 |
| — Art. 26 (nouveau) : <i>Autorisations d'utilisation du sol</i> | 40 |
| — Art. 27 (nouveau) : <i>Dispositions relatives aux agglomérations nouvelles</i> . | 41 |
| — Art. 28 (nouveau) : <i>Décrets d'application</i> | 42 |

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi portant modification de dispositions relatives aux relations financières et aux transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales présente une double caractéristique.

Tout d'abord, ce projet de loi constitue le treizième texte examiné par le Parlement dans le cadre du processus de décentralisation, initié par la loi du 2 mars 1982 portant droits et libertés des communes, des départements et des régions.

A cet égard, la politique retenue diffère de l'attitude observée par les gouvernements du précédent septennat qui avaient soumis au Parlement un texte global, intitulé « projet de loi relatif au développement des responsabilités locales », que le Sénat devait adopter en avril 1980.

Le Gouvernement actuel a choisi de procéder par texte successifs, afin de créer le « mouvement en marchant » et d'enclencher une dynamique irréversible de la décentralisation. L'objectivité commande de reconnaître que cette méthode, comparée par certains à la technique du « roman-feuilleton », dans lequel chacun des épisodes annonce le suivant, offre la possibilité d'améliorer, par tâtonnements successifs, l'œuvre législative entreprise.

En second lieu, le texte soumis à notre examen apparaît comme une conséquence de ce parti-pris de pragmatisme en ce qu'il constitue, dans une large mesure, un projet de circonstance. En effet, les dispositions proposées interviennent dans une conjoncture caractérisée par un essoufflement de la dotation globale de fonctionnement et par une préparation difficile des budgets primitifs des départements, consécutive aux vicissitudes de la dotation globale d'équipement et à l'inconnue que représente le transfert de l'aide sociale.

Ces traits sont renforcés par la genèse du projet de loi, caractérisée par la hâte et par une absence de consultation préalable, qui s'est traduite par la transmission d'un texte qui comporte des contradictions et qui révèle des tentations qui ne s'inscrivent pas dans l'esprit de la politique de décentralisation.

I. — UNE GENÈSE SPÉCIFIQUE

Le projet de loi soumis à notre examen se présente, au terme d'une procédure contestable, sous les traits d'un texte « à géométrie variable ».

A. — Une procédure contestable

Le rythme précipité de l'examen parlementaire de la réforme proposée souligne les dangers d'une procédure qui permet de faire l'économie de consultations indispensables.

1. — *Des garanties omises :*

Le projet de loi, tel qu'il a été adopté par le Conseil des Ministres et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, ne comportait que douze articles. Ces dispositions, approuvées par le Comité des finances locales, concernaient la dotation globale de fonctionnement. A l'issue de son examen par l'Assemblée nationale, le texte qui nous est transmis comporte 28 articles, dont 15 articles additionnels introduits par voie d'amendements d'origine gouvernementale. Or, ces adjonctions se traduisent par une refonte du régime de la dotation globale d'équipement des communes et des départements et par une modification des dispositions des lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 qui ont organisé la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

Votre Commission des Lois s'est émue de cette pratique, usitée en cette fin de session parlementaire, qui consiste à transformer sensiblement l'économie initiale d'un projet de loi, par le truchement d'amendements présentés par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale, au point de modifier l'intitulé du texte. En l'espèce, le Gouvernement a fait entériner par l'Assemblée nationale une réforme des modalités de répartition de la dotation globale d'équipement, dont l'importance n'est plus à démontrer pour les budgets départementaux, sans consultation préalable du comité des finances locales, du Conseil d'Etat et de

l'Assemblée permanente des Présidents de conseils généraux. En outre, ces procédés détournés, permettent de s'affranchir, sous réserve des éventuels arbitrages interministériels rendus sur les amendements présentés, du principe de collégialité qui préside aux travaux du Conseil des Ministres. L'absence de garanties que présente la procédure d'adjonction de dispositions par la voie d'amendements, est renforcée par le rythme précipité qui a caractérisé l'examen du projet de loi.

2. — *Un rythme précipité*

Le butoir financier et fiscal que constitue la date du 1^{er} janvier 1984, semble avoir exacerbé le zèle du Gouvernement. Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 16 novembre 1983, le projet de loi était adopté, en première lecture, le 1^{er} décembre 1983.

Cette précipitation est d'autant plus préjudiciable que le projet de loi aura une incidence sur les finances locales dont le Parlement ne peut mesurer l'ampleur. Déjà, à l'Assemblée nationale, le rapporteur pour avis déplorait que la commission des finances n'ait pas été consultée sur le « deuxième wagon » relatif à la D.G.E., accroché par le Gouvernement par voie d'amendements.

Pour sa part, votre rapporteur pour avis se doit de préciser qu'il n'a reçu que le jeudi 15 décembre des simulations incomplètes relatives à la première part de la D.G.E.

Soucieux de ne pas accorder de « blanc seing » au Gouvernement, votre rapporteur pour avis a été tenté de proposer au Sénat d'adopter une question préalable.

Mais, conscient de l'importance du texte pour la vie quotidienne de nos collectivités locales, il a estimé qu'il convenait d'en examiner les articles afin d'obtenir des éclaircissements de la part du Gouvernement et de tenter d'infléchir certaines dispositions.

Cette démarche apparaît d'autant plus nécessaire que le projet de loi concerne de nombreux aspects qui relèvent tant des finances locales que de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

B. — Un texte à « géométrie variable »

Au noyau dur initial consacré à la dotation globale de fonctionnement, se sont adjoints des greffons circonstanciels qui concernent tant la dotation globale d'équipement que les modalités d'exercice des compétences des collectivités locales.

1. — *Le noyau dur initial :*

La première section du projet de loi, qui comprend douze articles consacrés à la dotation globale de fonctionnement, correspond à la structure initiale du projet de loi.

Ce noyau dur comporte quatre séries de dispositions, approuvées par le comité des finances locales dans leur rédaction originelle :

— la réduction à 4 %, pour 1984, du taux garanti de la progression minimale de la dotation globale de fonctionnement, qui exige une modification du Code des communes ;

— l'institution d'une dotation minimale de fonctionnement au bénéfice des départements défavorisés ;

— l'alignement de la région Ile-de-France sur le droit commun de la dotation globale de fonctionnement qui nécessite :

- un ajustement opéré sur les bases de la dotation pour la région et les départements ;

- l'extension à la région des majorations d'impôts sur les ménages pour le calcul de la dotation de péréquation des groupements de communes ;

- l'abrogation du système spécifique de péréquation résultant de la loi du 10 juillet 1964.

— L'adaptation de la répartition de la dotation supplémentaire pour les communes touristiques et thermales et la création d'une dotation particulière pour les petites communes à forte fréquentation touristique journalière.

Sur cette structure initiale, sont venues se greffer des dispositions, introduites par voie d'amendements, et dont la présence ne s'explique que par la seule nécessité de profiter du dépôt d'un projet de loi.

2. — *Des greffons circonstanciels :*

Les modifications introduites concernent tant la refonte de la dotation globale d'équipement que les correctifs apportés aux modalités de certains transferts de compétences.

En ce qui concerne la D.G.E., la réforme de cette dotation porte sur quatre points principaux :

— la modification des critères de répartition de la deuxième part de la D.G.E. des communes en faveur des petites communes rurales et de l'attribution du solde en fonction de l'insuffisance de la richesse fiscale ;

— la transformation de la dotation des départements qui résulte de trois mesures :

- la fixation par décret des deux parts de la dotation ;
- l'extension du bénéfice du solde aux ententes interdépartementales et syndicats mixtes ;

• l'utilisation de la deuxième part pour le remembrement ;

— l'institution d'une garantie minimale de dotation des investissements sur la base des trois années précédant la globalisation ;

— l'exclusion du bénéfice de la dotation des investissements pour lesquels subsistent des subventions spécifiques.

S'agissant de la section III, qui amalgame des correctifs apportés aux lois des 7 janvier et 22 juillet 1983, il convient d'insister sur certaines dispositions et notamment :

— la suppression de la subordination du transfert des ports à la signature d'une convention de mise à disposition des dépendances du domaine public ;

— la modification des règles d'attribution des aides aux cultures marines ;

— l'affectation des ressources destinées à compenser les charges concernant les transports scolaires.

Dans le domaine de l'aide sociale et de la santé, des modifications substantielles sont apportées et notamment :

— l'inscription au budget départemental des dépenses de l'aide sociale attribuée aux personnes dont l'absence de domicile de secours est contestée par le représentant de l'Etat ;

— le maintien transitoire des activités des bureaux municipaux d'hygiène en matière de vaccination et de contrôle administratif des règles d'hygiène ;

— la définition d'un mécanisme provisoire de prise en charge par le département des dépenses de personnel de certains services sociaux ;

— l'attribution aux départements d'une dotation forfaitaire pour frais communs d'aide social.

Telle est l'économie du texte soumis à notre examen. Les bouleversements dont il a fait l'objet, par rapport à sa structure initiale, apparaissent comme révélateurs de certaines contradictions et de tentatives inavouées.

II. — UN PROJET DE LOI RÉVÉLATEUR

Selon votre rapporteur pour avis, le projet de loi comporte un certain nombre d'aveux qui révèlent les contradictions internes du texte et les tentations centrifuges qu'il recèle.

A. — Les contradictions internes

Deux éléments témoignent du caractère inachevé de la réflexion du Gouvernement en matière de décentralisation : l'omniprésence de la péréquation et la dérogations aux principes affichés par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

1. — *L'omniprésence de la péréquation*

Au-delà de sa complexité qui confine à l'aridité de certains débats byzantins, le projet de loi manifeste une autre constante, celle de l'omniprésence de la péréquation.

La D.G.E. communale, la première part, la seconde part et le solde de la D.G.E. départementale, comportent des attributions de péréquation.

Or, les rédacteurs du projet de loi tentent, simultanément, d'accompagner l'effort d'investissement des collectivités locales.

En réalité, comme le remarquait le Président Jean-Pierre Fourcade, la supersposition des systèmes de péréquation aboutit à une « délocalisation » de la ressource et à une « déresponsabilisation » des élus locaux.

Le présent projet de loi, auquel il ne convient pas de conférer un caractère minime, accentue cette tendance à la péréquation. A cet égard, une réflexion doit s'engager pour définir les principes qui guideront la réforme de la taxe professionnelle.

En outre, le projet de loi introduit un certain nombre de dérogations aux principes qui régissent la compensation des transferts de compétences.

2. — *Les dérogations aux principes*

Le projet de loi comporte quelques entorses aux principes régissant les transferts de compétences, affichés par la loi du 7 janvier 1983.

Tout d'abord, le texte confond la globalisation des subventions d'équipement avec la compensation des transferts de compétences. En effet, l'article 14 du projet de loi précise que l'importance relative des deux parts de la D.G.E. départementale tient compte des transferts de compétences réalisés en application des lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983.

Cette disposition constitue un indice de la volonté du Gouvernement d'assimiler la compensation des transferts à la globalisation des subventions d'équipement.

En outre, le projet de loi, en ce qui concerne les aides aux cultures marines, va à l'encontre des principes de compensation des charges transférées, posés par l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983 qui précise que les charges financières résultant des transferts de compétences font l'objet de ressources d'un montant équivalent aux dépenses effectuées à la date du transfert.

Enfin, une contradiction se fait jour puisque l'article 14 précise que le solde de la première part de la D.G.E. des départements comprend les crédits nécessaires pour financer la garantie minimale, alors que l'article 15 dispose que les sommes nécessaires à cette garantie sont prélevées sur les crédits affectés à la première part de la D.G.E. départementale. Mais au-delà de ces contradictions, le projet de loi révèle des tentations centrifuges.

B. — *Les tentations centrifuges*

Certaines dispositions du projet de loi témoignent de la volonté de faire prévaloir des considérations d'efficacité sur le nécessaire respect de la libre administration des collectivités locales. C'est ainsi que dans le domaine des transports scolaires, le projet de loi instaure un méca-

nisme conservatoire qui crée une dépense obligatoire à la charge du département, afin d'assurer aux personnes morales qui assument la responsabilité de ces transports, une garantie de ressources. Le domaine de l'aide sociale, que votre commission des lois, en accord avec le Président Jean-Pierre Fourcade, a plus particulièrement examiné, fournit d'autres exemples de cette tentation, à laquelle l'Etat ne résiste pas toujours, de se décharger sur les collectivités locales.

A cet égard, il convient de rappeler les dispositions de l'article 22 relatif aux litiges en matière de domicile de secours qui renversent la charge de la preuve au détriment du département et lui font obligation de verser des prestations aux intéressés.

En outre, les départements assument les dépenses afférentes aux frais communs d'aide sociale et à la rémunération des personnels départementaux affectés dans des services relevant de l'Etat. Ces charges sont compensées par une dotation de l'Etat qui ne semble pas devoir évoluer comme les dépenses qu'elle est censée couvrir.

En conclusion, votre rapporteur tient à indiquer que les propositions formulées par votre commission des lois poursuivent un triple objectif.

Tout d'abord, votre commission des lois a considéré qu'il convient de rétablir, dans toute la mesure du possible, les dispositions relatives à la dotation globale de fonctionnement dans la rédaction approuvée par le comité des finances locales.

Ensuite, votre commission des lois a estimé que l'incertitude qui affecte l'incidence financière de la refonte de la dotation globale d'équipement ainsi que les errements de la doctrine du gouvernement impliquent, pour l'année 1984, un gel de la D.G.E. départementale au niveau de la moyenne actualisée des subventions allouées en 1980, 1981 et 1982, afin de permettre une concertation sur la nécessaire réforme de la dotation.

Enfin, votre commission des lois a veillé à ne pas accroître les charges de trésorerie que supportent les départements.

DEUXIÈME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

Section I

De la dotation globale de fonctionnement

Article premier

Modification par une loi ordinaire du taux de la garantie minimale

Par cet article, le Gouvernement donne un fondement légal à son intervention par le truchement d'une loi ordinaire, pour modifier le taux de progression de la garantie minimale de la D.G.F. des communes.

En effet, le deuxième alinéa de l'article L 234-19-1 du Code des communes dans sa rédaction actuelle précise que « si dans une loi de finances le taux de progression du produit estimé de la TVA est inférieur à 10 pour 100, la même loi fixe de façon adaptée le taux garanti de progression minimale ». Le projet de loi de finances pour 1984 n'ayant prévu aucune disposition de cette sorte, l'article premier tend à préciser qu'une loi ordinaire, différente de la loi de finances qui apprécie l'évolution du taux de la TVA, peut déterminer le taux de la garantie de progression minimale de la D.G.F.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 2

Taux de la garantie de progression minimale

L'article L 234-19-1 du Code des communes dans sa rédaction issue de la loi n° 80-1102 du 31 décembre 1980, instaure, au bénéfice des communes, une garantie de progression minimale de la dotation globale de fonctionnement.

En effet, cet article dispose que « les communes et groupements de communes reçoivent, au titre de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation, une attribution au moins égale à 105 pour cent des sommes effectivement perçues l'année précédente au titre de la dotation forfaitaire, de la dotation de péréquation et de la garantie de la progression minimale éventuellement majorée du taux de l'anticipation sur la régularisation ».

Cette disposition tend à éviter que certaines communes ne subissent une diminution brutale de leurs ressources.

Les sommes destinées au financement de la garantie de progression minimale sont prélevées sur l'enveloppe totale de la D.G.F. après déduction des crédits réservés aux concours particuliers.

En outre, l'article L 234-19-1 précise que le taux de garantie de 5 % peut être modifié si le taux de progression estimé de la D.G.F. est inférieur à 10 %.

Le problème de la révision du taux ne s'est pas posé tant que le rythme de progression de la D.G.F., qui est indexée sur les recettes nettes de la TVA, a été supérieur à 10 %.

Mais, depuis 1981, l'augmentation de la D.G.F. présente des symptômes d'essoufflement comme en témoigne l'évolution récente : + 18,6 % en 1981, + 15,40 % en 1982 et + 8,84 % en 1983.

Pour 1983, l'inclusion de la « dotation spéciale instituteurs » dans la D.G.F., à laquelle le Sénat s'est opposé, a permis de diminuer la gravité de la situation. Mais les « faits sont têtus » et le montant total de la D.G.F. n'augmentera que de + 6,96 % en 1984.

En conséquence, la marge de péréquation entre les communes sera réduite à 1,96 %. Afin de maintenir un montant crédible de péréquation, le Gouvernement propose, pour l'année 1984, d'abaisser à 4 % le taux de la garantie de progression minimale. Cette mesure, qui aurait pour effet de porter à 2,96 % la marge de péréquation, a reçu un avis favorable du comité des finances locales.

A cet égard, il convient de rappeler que l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa Commission des Lois, saisie au fond, a tenté, contre l'opinion du Gouvernement, de substituer au taux de 4 % un mécanisme permanent fixant le taux de la garantie de progression minimal à la moitié du taux de croissance de la D.G.F., soit 3,48 % pour 1984.

Lors de la seconde délibération du projet de loi, le Gouvernement a obtenu le rétablissement de l'article 2 dans sa rédaction initiale qui prévoyait un taux de garantie de progression minimale égal à 4 %.

Si votre Commission des Lois a approuvé l'abaissement à 4 % du taux de la garantie, elle s'est toutefois interrogée sur l'inclusion ou l'exclusion de la « dotation instituteurs » dans les ressources destinées à financer la garantie. En l'occurrence, votre Commission des Lois attend des éclaircissements de la part du Gouvernement.

Sous réserve de ces explications et d'un amendement d'ordre rédactionnel, votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Art. 3

Dotation minimale des départements défavorisés

Cet article, qui s'inspire d'un amendement présenté par notre collègue Michel Moreigne lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1983, institue au bénéfice des départements défavorisés une dotation minimale de fonctionnement.

Cette disposition ne constitue pas une véritable innovation puisqu'en application de l'article 3 de la loi n° 47-2359 du 22 décembre 1947, une subvention était versée aux départements « dont la valeur du centime additionnel est inférieure à 250 francs et celle du centime superficiaire à 4 centimes ». La Lozère, la Haute-Corse et la Corse du Sud remplissaient ces conditions.

L'article 86 de la loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982 portant loi de finances pour 1982 a supprimé cette disposition en intégrant dans la dotation forfaitaire de la D.G.F. une somme égale au montant de la subvention perçue par chaque département en 1982.

A l'occasion de ce débat budgétaire, le Gouvernement avait pris l'engagement d'élaborer un mécanisme d'aide aux départements défavorisés.

En effet, les départements les moins peuplés se trouvent dans une situation spécifique puisque leurs charges de fonctionnement sont en moyenne plus importantes que celles de l'ensemble des départements. Les frais de personnel et la charge des intérêts pèsent davantage dans

leur budget. En outre, la part des impôts directs dans l'ensemble des recettes de fonctionnement ne représentent que 26,34 % contre 33 % pour l'ensemble des départements.

La faiblesse de leurs ressources oblige les départements défavorisés à limiter leurs interventions dans le domaine de l'aide sociale.

Dès lors, une aide supplémentaire, à l'instar de la dotation allouée aux communes de moins de 2 000 habitants, s'avère indispensable pour compenser les handicaps des départements défavorisés.

Tel est l'objet de l'article 3 qui, dans sa rédaction initiale, retenait deux critères de sélection des départements défavorisés : un critère démographique et un critère de pauvreté fiscale. S'agissant du critère démographique, l'article 3 réservait le bénéfice de la D.G.F. minimale aux départements comptant moins de 150 000 habitants.

En ce qui concerne la pauvreté fiscale, deux indices permettaient de l'apprécier. En effet, l'attribution de la dotation était réservée aux départements dont le potentiel fiscal par habitant était inférieur au potentiel fiscal moyen de l'ensemble des départements, et dont le potentiel fiscal par hectare était inférieur au tiers du potentiel fiscal par hectare de l'ensemble des départements.

En application de ces critères cumulatifs, sept départements étaient concernés : les Alpes de Haute-Provence, les Hautes-Alpes, l'Ariège, la Haute-Corse, la Corse du Sud, la Creuse et la Lozère.

Le montant des sommes à répartir, fixé chaque année par le comité des finances locales, est prélevé sur les ressources prévues pour les concours particuliers. Dans sa rédaction originelle, le projet de loi précisait que, pour 1984, ce montant ne pouvait être inférieur à 15 millions de francs. L'économie initiale de cet article a été sensiblement modifiée par l'Assemblée nationale qui a porté le seuil démographique à 200 000 habitants, supprimé le critère du potentiel fiscal superficiaire et augmenté de 15 à 20 millions de francs le montant de la dotation pour 1984.

En conséquence, cinq départements supplémentaires devraient être concernés par la dotation minimale : le Cantal, le Gers, le Lot, le Tarn et le Territoire de Belfort.

Votre Commission des Lois a considéré qu'il convient de revenir, dans toute la mesure du possible, au texte approuvé par le Comité des finances locales. A cette fin, elle vous présente un amendement qui,

tout en maintenant le seuil démographique de 200 000 habitants, tend à rétablir le critère du potentiel fiscal superficiaire. En effet, cet indicateur rend compte, davantage que l'effort en matière d'aide sociale, de la spécificité des départements défavorisés pour lesquels l'étendue du territoire se conjugue avec la faiblesse des ressources.

Art. 4, 5, 8 et 11

Alignement des départements et de l'établissement public régional d'Ile-de-France sur le droit commun de la dotation globale de fonctionnement

Les articles 4, 5, 8 et 11, qui relèvent d'une analyse commune, opèrent un alignement des départements et de l'établissement public régional d'Ile-de-France, sur le droit commun de la dotation globale de fonctionnement.

En effet, le régime actuel de la D.G.F. des départements et de la région d'Ile-de-France porte la marque des articles 34, 35 et 36 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, en ce qu'il superpose aux mécanismes généraux de la répartition de la D.G.F. un régime spécifique de péréquation.

Les dispositions financières de la loi de 1964, maintenues en vigueur lors de la réforme de 1975, se traduisaient par l'institution d'un fonds d'égalisation pour l'ensemble des départements de la région Ile-de-France.

A l'origine, ce fonds commun était alimenté par la part du produit de la taxe locale sur le chiffre d'affaires perçu par Paris et les départements de la région parisienne, ainsi que par le produit de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux (T.A.D.E.) collecté par les mêmes collectivités.

Après la suppression de la taxe locale, le fonds a été financé par le produit du versement représentatif de la taxe sur les salaires, puis par la dotation globale de fonctionnement.

Les ressources versées au fonds étaient réparties dans les proportions suivantes :

- 25 % au profit de la région Ile-de-France ;
- 60 % entre les départements au prorata de leur population.

Le solde de 15 % était redistribué entre la Ville de Paris et les départements, par un comité composé en majorité d'élus des collectivités concernées.

L'article 89 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, qui prévoit le transfert aux départements des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière exigible sur les mutations à titre onéreux, prive de son fondement le mécanisme propre à la région d'Ile-de-France en ce qu'il empêche l'application de la taxe additionnelle à des impôts intégralement transférées aux départements.

Sauf à reconstituer fictivement le montant de la taxe additionnelle, le système actuel ne peut être maintenu.

Tirant les conséquences des modifications intervenues, le projet de loi ramène la région parisienne dans le droit commun, tout en préservant les droits acquis de l'établissement public régional et de chaque département, qui seront définitivement figés, compte tenu de la situation existante en 1983.

En 1984, l'intégralité des droits d'enregistrement sera versée aux départements. En revanche, une modification des bases de la D.G.F. interviendra pour tenir compte des sommes versées à la région et de la péréquation opérée entre les départements.

L'article 4 prévoit que, pour 1984, la dotation forfaitaire de l'établissement public régional d'Ile-de-France, qui représente la seule région recevant une part de D.G.F., est égale au total de l'attribution directement reçue à ce titre en 1983 et des sommes allouées pour cette même année, en vertu des articles 34, 35 et 36 de la loi du 10 juillet 1964.

En outre, cette dotation est majorée du taux de progression de la dotation forfaitaire de l'ensemble des communes et groupements des communes entre 1983 et 1984.

Pour l'avenir, la dotation globale de fonctionnement de l'établissement public évoluera dans les conditions du droit commun définies à l'article L.234-3 du Code des communes, qui prévoit que la dotation forfaitaire perçue par la commune est proportionnelle à la dotation reçue l'année précédente.

Votre Commission des Lois vous demande d'adopter cet article qui a reçu un avis favorable du comité des finances locales.

L'article 5 étend aux départements de la région parisienne les dispositions prévues par l'article précédent pour l'établissement public régional d'Ile-de-France.

Tirant les conséquences de la disparition du fonds d'égalisation départemental (F.E.D.), il préserve les droits acquis des départements concernés.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter sans modification cet article qui a reçu l'assentiment du comité des finances locales.

L'article 8 précise les conditions d'application, pour l'année 1984, de la garantie de progression minimale des ressources allouées à l'établissement public régional d'Ile-de-France et aux départements de la région parisienne.

Il dispose que la garantie s'applique pour l'établissement public régional aux attributions directement reçues en 1983, que ce soit au titre de la D.G.F. ou au titre des articles 34, 35 et 36 de la loi de 1964. Pour les départements, elle s'applique pour la dotation forfaitaire à la base déterminée en application de l'article 4 du projet de loi et pour la dotation de péréquation aux sommes qui ont été reçues en application de l'article 17 de la loi du 3 janvier 1979:

Pour l'avenir, la garantie de progression minimale jouera dans les conditions du droit commun définies à l'article L.234-19-1 du Code des communes.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter sans modification cet article qui a été approuvé par le comité des finances locales.

L'article 11 tire les conséquences de l'alignement de la région parisienne sur le droit commun de la D.G.F. en abrogeant les articles 34, 35 et 36 de la loi du 10 juillet 1964, qui avaient organisé un système spécifique de péréquation.

Votre Commission des Lois vous demande d'adopter cet article sans modification.

Art. 6

**Majoration des impôts sur les ménages
pour le calcul de la dotation de
péréquation des groupements
de communes**

Aux termes des articles L.234-7 du Code des communes, la dotation de péréquation, divisée en deux parts, est répartie entre les communes ou leurs groupements en fonction du potentiel fiscal pour la première part et, en raison du montant des impôts sur les ménages, pour la seconde part.

Les groupements de communes, qui n'ont pas de potentiel fiscal, ne perçoivent que la seconde part de la dotation de péréquation.

Pour tenir compte de ce manque à gagner, l'article 6 tend à majorer l'impôt sur les ménages d'un coefficient calculé pour compenser l'absence d'attribution au titre de la première part.

Ce coefficient sera fixé chaque année par arrêté du Ministre de l'Intérieur, après avis du Comité des finances locales.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article qui légalise une pratique du Comité des finances locales.

Art. 7

Extension à la région Ile-de-France des dispositions de l'article 6

Cet article étend à l'établissement public régional d'Ile-de-France le bénéfice de la majoration des impôts sur les ménages instituée par l'article 6 en faveur des groupements de communes dépourvues de potentiel fiscal.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article auquel le comité des finances locales a donné un avis favorable.

Art. 9

Dotation supplémentaire pour les communes touristiques et thermales

Au sein de la dotation globale de fonctionnement, une part des ressources, déterminées chaque année par le comité des finances locales, est réservée aux concours particuliers. Parmi ces derniers, la dotation en faveur des communes touristiques ou thermales tient une place non négligeable puisqu'elle s'élève, en 1984, à 787 millions de francs. Mais le système actuellement prévu par l'article L. 234-14 du Code des communes présente l'inconvénient de figer la liste des communes bénéficiaires.

Dans sa rédaction initiale, l'article 9 introduisait deux innovations, acceptées par le comité des finances locales. Tout d'abord, le projet de loi prévoyait que la dotation en faveur des communes touristiques et thermales serait diminuée pour chaque collectivité bénéficiaire d'un dixième de la taxe de séjour effectivement perçue. Le produit de ce prélèvement était destiné à financer la dotation en faveur des petites communes à forte fréquentation touristique journalière, créée par l'article 10 ci-après.

En outre, l'article 9 instituait un mécanisme de garantie au profit des communes touristiques et thermales afin d'éviter une diminution de leur dotation consécutive à l'extension de la répartition à de nouveaux bénéficiaires. Chaque collectivité était assurée, à capacité d'accueil inchangée ou en accroissement, de percevoir, chaque année, une somme au moins égale à celle reçue l'année précédente.

Cet article a été sensiblement modifié lors de son examen par l'Assemblée nationale.

En premier lieu, la précision selon laquelle la part réservée aux communes thermales ne peut être inférieure au dixième des crédits affectés à la dotation supplémentaire a été supprimée. En second lieu, l'Assemblée nationale a décidé qu'à compter du 1^{er} janvier 1985, la dotation supplémentaire serait répartie entre quatre catégories de bénéficiaires :

- les communes thermales ;
- les communes touristiques du littoral ;
- les communes touristiques de montagne ;
- les autres communes touristiques.

La part en pourcentage de chaque catégorie, évaluée à la date de 1982, par arrêtés ministériels pris après avis du comité des finances locales, ne pourra varier qu'en raison des modifications du nombre des communes bénéficiaires intervenues depuis cette date.

Votre commission des lois vous propose, en l'absence de simulations permettant de mesurer l'incidence financière des modifications introduites par l'Assemblée nationale, de revenir aux dispositions initiales du projet de loi, sans reprendre le seuil de 10 % institué en faveur des communes thermales.

Cependant, votre Commission des Lois s'est interrogée sur le bien fondé d'un prélèvement obligatoire sur le produit de la taxe de séjour qui constitue, aux termes de l'article L. 233-29 du Code des communes, une taxe facultative instituée par délibération du conseil municipal. En effet, une telle mesure ne risque-t-elle pas d'entraîner un effet pervers en incitant les communes à ne plus percevoir de taxe de séjour ?

Art. 10

Dotation particulière pour les petites communes à forte fréquentation touristique journalière

Cet article tend à insérer dans le code des communes un article L.234-14-1, qui précise les modalités d'attribution et de répartition d'une dotation particulière nouvelle en faveur des petites communes à forte fréquentation touristique journalière.

Deux critères président à l'attribution de cette dotation. Le premier, d'ordre démographique, limite le bénéfice de la nouvelle dotation aux communes de moins de 2 000 habitants. Le second critère, issu de la fréquentation touristique journalière, vise les communes qui, sans être des centres de séjour, accueillent quotidiennement des touristes.

Les modalités de répartition de la dotation particulière tiennent compte du nombre des emplacements de stationnement publics, aménagés ou entretenus.

Pour l'année 1984, le montant minimum de la dotation particulière qui évoluera par la suite comme la dotation supplémentaire des communes touristiques et thermales, est fixé à 20 millions de francs.

Selon les informations communiquées par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, 200 petites communes pourraient bénéficier de cette nouvelle dotation.

Dans la logique des modifications qu'elle a introduites à l'article 9, l'Assemblée nationale a conféré un caractère transitoire à la dotation particulière pour les petites communes.

Contrairement à l'opinion de la commission saisie à fond, votre commission des lois a considéré que le caractère provisoire de cette innovation doit être maintenu jusqu'à la révision de l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement.

En conséquence, votre commission des lois vous propose un amendement qui tire les conséquences du caractère transitoire de la dotation particulière en supprimant sa codification provisoire.

Art. 12

Décrets d'application

L'article 12 du projet initial prévoyait l'intervention de décrets en Conseil d'Etat pour prendre les mesures d'application nécessaires.

Le bouleversement de la structure originelle du projet de loi provoqué par l'introduction de deux sections nouvelles, s'est traduit par la suppression de cet article qui a été reporté à la fin du présent texte.

Votre commission des lois vous propose de maintenir la suppression de cet article.

Section II

De la dotation globale d'équipement

Art. 13 (nouveau)

Modification de la dotation globale d'équipement des communes

Cet article, qui propose une nouvelle rédaction de l'article 103 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, modifie les modalités de répartition de la D.G.E. communale.

Les changements introduits concernent tant les deux parts de la D.G.E. que le solde de cette dotation.

S'agissant de la première part, dont l'importance continue de s'élever à 70 % de la D.G.E. communale, le texte adopté par l'Assemblée nationale assimile les syndicats de communes aux communes et à leurs groupements.

En ce qui concerne la seconde part, maintenue à 20 % de la D.G.E., la principale innovation réside dans la limitation des attributaires en réservant son bénéfice aux seules communes de moins de 2 000 habitants.

En outre, la nouvelle rédaction de l'article 103 ne retient comme critère de répartition de la seconde part que la longueur de la voirie, doublée pour les communes situées en zone de montagne, le montant des impôts levés sur les ménages et l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant.

Cette disposition consacre la disparition des critères objectifs introduits par le Sénat et notamment la population permanente et saisonnière de la commune, le nombre de logements construits durant les trois dernières années et le nombre d'enfants scolarisés.

Quant au solde, les règles qui président à sa répartition sont également modifiées puisque le bénéfice de son attribution est étendu à l'ensemble des groupements de communes et des syndicats associant des communes et des groupements de communes.

Telles sont brièvement résumées, les principales modifications introduites par l'article du présent projet de loi.

Si votre commission des lois a approuvé la disposition qui réserve le bénéfice de la seconde part de la D.G.E. aux communes de moins de 2 000 habitants, elle a toutefois émis des réserves qui s'expriment par les amendements qu'elle vous présente.

Votre commission des lois a tout d'abord estimé que la modicité des sommes représentatives de la seconde part (187 millions de francs pour 32 424 communes de moins de 2 000 habitants, en 1984) implique une augmentation de son importance relative au sein de la D.G.E.

Votre commission vous propose de porter le pourcentage de la seconde part de 15 à 20 %, celui de la première part restant inchangé à 70 %.

Cet accroissement de pourcentage porterait à 249,4 millions de francs le total de la seconde part de la D.G.E. communale.

En outre, compte tenu de la faiblesse de cette somme, votre commission vous propose une simplification des critères de répartition en ne retenant qu'un critère unique issu de la longueur de la voirie, doublée en zone de montagne. Cet indicateur apparait comme le plus révélateur des besoins des petites communes.

Tel est l'objet du premier amendement présenté par votre commission des lois.

En second lieu, votre commission des lois vous propose de ne pas entériner la remise en cause de l'accord intervenu lors de la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet qui allait devenir la loi du 7 janvier 1983. Pour ce faire, elle vous demande de maintenir la rédaction actuelle de l'article 103 qui réserve le bénéfice d'une partie du solde de la D.G.E. communale aux seules communautés urbaines et districts disposant d'une fiscalité propre à la date de publication de la loi du 7 janvier 1983.

Votre commission des lois n'est pas favorable à une multiplication des incitations insidieuses au regroupement communal.

Tel est l'objet du deuxième amendement qu'elle vous présente.

Enfin, votre commission des lois a considéré qu'il ne convient pas de pénaliser les communes qui réalisent des équipements par l'intermédiaire de sociétés d'économie mixte locales, dont le statut juridique a été modifié dans le sens d'une plus grande prééminence des collectivités locales actionnaires par la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983.

Lorsque la SEM locale est concessionnaire et que les équipements sont destinés à entrer dans le patrimoine de la commune concédante, les dépenses effectuées doivent être assimilées à des dépenses réelles d'investissement, susceptibles de bénéficier de la D.G.E.. Tel est l'objet du troisième amendement présenté par votre commission des lois.

Art. 14 (nouveau)

Dotation globale d'équipement des départements

Cet article additionnel, qui résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le Gouvernement, modifie sensiblement les dispositions relatives à la dotation globale d'équipe-

ment des départements telles qu'elles résultent des articles 106 et 106 bis de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 106 prévoit que la D.G.E. est répartie chaque année entre les départements, à raison de 45 % au plus au prorata des dépenses réelles d'investissement et pour 45 % au plus en fonction des subventions versées par chaque département pour la réalisation de travaux d'équipement rural. Le solde de 10 % est destiné à majorer la dotation des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale pour l'article 106 de la loi du 7 janvier 1983 dispose que la D.G.E. comprend deux parts dont l'importance est fixée chaque année par un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du comité des finances locales.

Au delà de la délégalisation opérée par ce texte, les dispositions proposées constituent un facteur d'incertitude pour les départements, dans la mesure où la répartition de la D.G.E. évoluera chaque année.

En outre, l'article 106 traduit une confusion entre l'objet de la D.G.E. et la compensation des transferts de charge en précisant que le taux de chacune des deux parts est fixé pour tenir compte des transferts de compétences réalisés en application des lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983.

Le nouvel article 106 bis précise les conditions de répartition de la première part de la D.G.E.

Par rapport au système actuel, le projet de loi introduit une innovation importante en limitant le critère des dépenses réelles d'investissement à 75 % du montant de la première part.

A ce critère serait ajouté, à hauteur de 20 % de la première part, un critère physique, issu de la longueur de la voirie nationale déclassée, avec un correctif multiplicateur pour les départements de montagne. Cette modification est destinée à tenir compte de la situation spécifique de chaque département en assurant une certaine continuité avec le système antérieur des subventions spécifiques.

Le solde, qui peut ne représenter que 5 % de la première part, doit permettre de majorer les attributions des départements à faible potentiel fiscal ou des groupements de départements. En outre, il est destiné

à financer la garantie d'attribution minimale que le gouvernement propose d'instituer dans un nouvel article 108 bis.

Enfin, les syndicats mixtes groupant des communes ou groupements de communes et des départements ou établissements publics régionaux sont assimilés à des groupements de départements pour l'application de l'article 106 bis.

En ce qui concerne la seconde part de la D.G.E., la nouvelle rédaction de l'article 107 de la loi du 7 janvier 1983 proposée par le présent projet de loi, a pour objet de mieux individualiser la part consacrée au remembrement rural.

En effet, cette part serait répartie à raison de 80 % au plus au prorata des dépenses de remembrement réalisées et des subventions versées par chaque département pour la réalisation de travaux d'équipement rural.

De même, le solde serait notamment destiné à majorer la dotation de « certains départements » en fonction de l'importance des surfaces restant à remembrer.

En outre, le nouvel article 107 prévoit que les départements pourront utiliser la D.G.E. pour réaliser eux-mêmes des travaux d'équipement rural et d'aménagement foncier sans être contraints de passer, dans tous les cas, par l'intermédiaire de maîtres d'ouvrage.

Au terme de cette analyse de l'article 14 du projet de loi, votre commission se doit de faire remarquer, qu'au delà des restrictions apportées à la compétence du législateur pour déterminer l'importance relative des deux parts de la D.G.E. départementale, ces dispositions portent la marque d'une absence de consultation.

En effet, ni le Conseil d'Etat, ni le comité des finances locales, ni l'assemblée permanente des présidents de conseils généraux n'ont pu émettre un avis sur la refonte de la D.G.E. départementale.

En outre, les simulations, qu'a obtenues votre rapporteur pour avis, après la réunion de la commission, ne permettent pas de mesurer avec exactitude l'incidence financière de la réforme proposée.

Dans ces conditions, votre commission des lois a estimé contraire au rôle du Parlement d'avaliser, sans disposer de tous les éléments de réflexion, les modifications substantielles proposées par le gouverne-

ment. En conséquence, il apparaît opportun de surseoir à statuer afin de reconsidérer, en toute clarté, les modalités de répartition de la D.G.E. départementale.

Votre commission des lois vous propose donc d'adopter un amendement de suppression de l'article 14 du projet de loi.

Art. additionnel (nouveau) après l'article 14

Assimilation aux dépenses réelles d'investissement des dépenses effectuées par les S.E.M. locales

L'article additionnel (nouveau) que votre commission des lois vous propose d'insérer après l'article 14 tend à compléter l'actuel article 106 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 en prévoyant le cas des dépenses effectuées par le truchement de sociétés d'économie mixte locales concessionnaires.

Cet amendement, qui constitue l'équivalent des mesures proposées à l'article 13, assimile les dépenses effectuées par des sociétés d'économie mixte locales concessionnaires aux dépenses réelles d'investissement entrant dans la répartition de la D.G.E. départementale, lorsque les équipements réalisés sont destinés à être remis au département concédant.

Art. 15 (nouveau)

Garantie minimale de la D.G.E.

Cet article, qui résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement, constitue un aveu des vicissitudes qu'a connues, en 1983, la D.G.E. départementale.

En effet, une analyse des crédits reçus en 1983 fait apparaître que l'ensemble des départements métropolitains (Paris non compris) a reçu, au titre de la D.G.E. et des crédits de paiement représentatifs des autorisations de programme antérieures, une somme inférieure de 17,13 % à la moyenne annuelle des subventions accordées par l'Etat au cours des exercices 1980, 1981 et 1982.

Au total, 52 départements ont perçu une D.G.E. inférieure à 88 % du montant moyen annuel des subventions allouées au cours des trois exercices antérieurs.

Confronté à cette situation, préjudiciable à l'équilibre des budgets départementaux, le Gouvernement a apporté deux correctifs.

En premier lieu, l'article 71 de la loi du 22 juillet 1983 a prévu un « écrêtement » des crédits reçus au titre de la D.G.E. lorsque leur montant dépasse de plus de 30 % la moyenne des crédits perçus au cours des trois dernières années. Les sommes ainsi dégagées sont destinées à majorer la D.G.E. des départements déficitaires. Neuf départements sont concernés par cet « écrêtement » qui a porté sur un total de 18 millions de francs.

En second lieu, et pour réduire les distorsions, le Gouvernement a dégagé, en 1983, un crédit exceptionnel de 100 millions de francs.

Mais le rattrapage ne couvre pas la totalité du « manque à gagner » des départements. Selon les estimations de notre collègue Pierre Salvi, rapporteur pour avis du budget de l'Intérieur, l'application de la D.G.E. se traduit, pour 1983, par une perte définitive de 16 millions de francs.

L'article 15 du présent projet de loi tend à remédier à cette situation préjudiciable aux finances départementales, en instituant une garantie pour chaque département afin d'assurer une continuité entre la D.G.E. et le système antérieur des subventions spécifiques.

En effet, les attributions reçues par le département au titre de la première part et des crédits de paiement correspondant aux opérations engagées avant le 1^{er} janvier 1983 ne pourraient être inférieures à la moyenne des concours correspondant, versés par l'Etat au titre des exercices 1980, 1981 et 1982.

A cet égard, il convient de souligner une contradiction interne du texte puisque l'article 14 dispose que le solde de la première part de la D.G.E. départementale comprend les crédits nécessaires au financement de la garantie minimale, alors que l'article 15 précise que le montant des crédits nécessaires à cette garantie est prélevé sur les crédits affectés à la première part de la D.G.E. des départements.

L'amendement présenté par votre commission des lois, qui s'inscrit dans la lignée de la suppression de l'article 14, tend à assurer aux départements, pour l'année 1984, une attribution au moins égale à la moyenne des subventions reçues en 1980, 1981 et 1982. Ce « gel » d'une année permettra une réforme réfléchie de la D.G.E. départementale.

Art. 16 (nouveau)

Exclusion de la D.G.E. des investissements bénéficiant de subventions spécifiques

Les subventions spécifiques correspondant aux chapitres budgétaires globalisés au sein de la D.G.E. disparaissent progressivement.

En revanche, les subventions spécifiques correspondant à des chapitres budgétaires non encore globalisés continuent, comme par le passé, à être attribuées aux collectivités locales. Ces subventions se traduisent par une participation financière relativement importante de l'Etat dans les investissements concernés.

Afin de ne pas pénaliser les investissements des collectivités locales qui sont pris en compte dans le calcul de la D.G.E., il semble logique d'exclure les investissements susceptibles de recevoir une subvention spécifique du bénéfice de la dotation globale d'équipement.

Votre Commission des Lois qui s'est interrogée sur le caractère quelque peu figé du terme « globalisé », vous propose cependant d'adopter cet article sans modification.

Section III

Des modalités d'exercice des compétences des collectivités locales

Art. 17

Ajustement des transferts fiscaux aux transferts de charges

Aux termes de l'article 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les charges financières résultant, pour cha-

que collectivité locale, des compétences transférées sont compensées par le transfert d'impôts d'Etat et par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation.

En ce qui concerne les impôts d'Etat, il convient de rappeler que la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles (« carte grise ») a été transférée aux régions alors que la taxe sur les véhicules à moteur (« vignette ») et les droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux d'immeubles ont été transférés aux départements.

Au terme de la mise en œuvre progressive de la nouvelle répartition des compétences entre les collectivités locales et l'Etat, les transferts d'impôts représenteront la moitié au moins des ressources attribuées à l'ensemble des collectivités locales.

L'article 17 du présent projet de loi, qui résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le gouvernement précise les modalités de la compensation des transferts de compétences. En effet, pour certains départements, les ressources fiscales transférées sont supérieures aux charges nouvelles. Le caractère anormal de cette situation au regard de l'équité n'a pas échappé à votre commission des lois qui a approuvé le mécanisme d'ajustement prévu par l'article 17.

Toutefois, le laconisme des débats de l'Assemblée nationale ne permet pas de définir, avec précision, les modalités de la répartition du produit de l'écrêtement des départements excédentaires en ressources fiscales.

L'excédent fiscal vient-il diminuer la part de la dotation générale de décentralisation attribuée au département concerné ou fait-il l'objet d'un prélèvement reversé dans la masse de la D.G.D. ?

Afin d'obtenir des éclaircissements de la part du gouvernement, votre commission des lois vous présente un amendement qui tend à supprimer le dernier alinéa de l'article 17.

Art. 18 (nouveau)

Ports de plaisance

L'article 6 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, qui constitue le second volet du transfert de compétences, a prévu que la commune est

compétente pour créer, aménager et exploiter les ports affectés exclusivement à la plaisance.

L'article 18 du présent projet de loi a pour objet de tempérer la rigueur de l'affectation exclusive à la navigation de plaisance. En effet, une application littérale de l'article 6 de la loi du 22 juillet 1983 se serait traduite par un transfert limité, ne conférant une compétence aux communes que pour les seuls ports affectés exclusivement à la plaisance. Or, dans la réalité de nombreux ports de plaisance comportent, à titre secondaire des activités de pêche ou de commerce.

Le présent article tend à préciser le champ d'application de l'article 6 de la loi du 22 juillet 1983, en indiquant que ces ports mixtes relèvent de la compétence des communes.

Votre commission des lois, qui a approuvé l'esprit de cette disposition, vous demande d'adopter un amendement d'ordre rédactionnel.

Art. 19 (nouveau)

Dépendances du domaine public

Aux termes de l'article 9 de la loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983, la mise à la disposition des dépendances du domaine public affectées aux ports s'effectue par convention au profit des collectivités locales.

L'article 19 tend à supprimer toute référence à une convention de mise à disposition.

Selon le Gouvernement, la subordination de la réalisation du transfert des ports à la conclusion d'une convention entre l'Etat et la collectivité locale concernée est incompatible avec le principe du transfert par « blocs de compétences » affirmé par l'article 3 de la loi du 7 janvier 1983.

A cet égard, votre rapporteur pour avis tient à rappeler que le principe des « transferts par blocs de compétences », adopté à l'initiative du Sénat, a une autre signification puisqu'il est destiné à mettre un terme aux financements croisés et aux responsabilités indécises pour l'exercice d'une même compétence.

En outre, l'intervention d'une convention semble indispensable pour définir les modalités de la mise à la disposition d'une collectivité locale, d'un bien d'une nature particulière puisqu'il s'agit du domaine public.

Pour ces raisons, votre Commission des Lois vous propose d'adopter un amendement qui tend à supprimer l'article 19.

Art. 20 (nouveau)

Aides aux cultures marines

Cet article, qui résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le Gouvernement, apporte, en ce qui concerne les aides aux cultures marines, des dérogations aux principes qui régissent la compensation des charges transférées.

En effet, l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, dispose que les charges financières, résultant pour chaque commune, département et région des transferts de compétences font l'objet d'une attribution par l'Etat de ressources d'un montant équivalent.

En outre, l'article 11 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précise que les aides aux entreprises de cultures marines sont attribuées par les régions tandis que les aides aux travaux d'aménagement de cultures marines sont attribuées par les départements. Pour le financement de ces aides, les régions et les départements recevront une dotation de décentralisation.

Les aides aux entreprises de cultures marines et aux travaux d'aménagement apparaissent, pour l'essentiel, comme des dépenses d'investissement qui varient sensiblement d'une année sur l'autre.

Selon le Gouvernement, l'application des principes de compensation définis par l'article 94 aboutirait à favoriser certains départements ou certaines régions au détriment des autres, puisqu'au cours des dernières années, les crédits d'aides au fonctionnement des entreprises marines ont été affectés exclusivement à la lutte contre un parasite affectant les parcs à huîtres bretons.

Dans le but de rendre les dotations distribuées plus représentatives de l'importance relative des cultures marines dans l'économie des régions et des départements, le Gouvernement a introduit une distinction entre les deux types d'aides.

En ce qui concerne les aides aux entreprises de cultures marines, l'article 20 propose de prendre en compte, pour partie, les aides financières distribuées au cours des dernières années et, pour partie, un critère objectif reflétant les besoins potentiels, à savoir la surface du domaine public maritime affecté aux cultures marines.

S'agissant des aides aux travaux d'aménagement, la répartition des dotations sera fondée sur les surfaces du domaine public affectées aux cultures marines.

Votre Commission des Lois vous propose de supprimer cet article qui va à l'encontre des principes de la compensation des charges, affirmés par la loi du 7 janvier 1983.

Art. 21 (nouveau)

Affectation de ressources aux transferts en matière de transports scolaires

Cet article, qui résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le Gouvernement, fait obligation au département de reverser aux personnes morales qui assurent les transports scolaires des ressources d'un montant au moins égal aux sommes attribuées par l'Etat, l'année précédant le transfert de cette compétence.

Il convient de rappeler que la section 3 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 a confié aux départements la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires. A l'intérieur des périmètres de transports urbains existant à la date d'entrée en vigueur de la section 3, l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains exerce cette responsabilité.

En outre, l'article 30 de la loi du 22 juillet 1983 prévoit des mesures transitoires permettant aux personnes morales qui exercent actuel-

lement la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires de continuer à l'exercer pendant un délai de quatre ans.

En l'espèce, le terme de personnes morales recouvre des entités aussi différentes que des communes, des groupements de communes, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement, des associations de parents d'élèves et des associations familiales, en nombre variable selon les départements.

Dans la pratique, il s'avère que les ressources affectées par l'Etat au financement des transports scolaires organisés par ces personnes morales sont attribuées soit par le représentant de l'Etat, soit par le conseil général.

En outre, la compensation des charges transférées ne concerne en vertu de l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, que les communes, les départements et les régions.

Pour des motifs d'efficacité, le Gouvernement a considéré que la compensation financière résultant du transfert de compétences en matière de transports scolaires doit être entièrement versée au département et aux autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains.

De plus, afin de garantir aux personnes morales qu'elles pourront continuer d'exercer leurs attributions pendant la période de quatre ans, l'article 21 du présent projet de loi fait obligation au département ou à l'autorité compétente en matière de transports urbains de reverser à ces personnes morales des ressources d'un montant équivalent à celles qu'elles recevaient de l'Etat auparavant.

En effet, les articles 11 et 52 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 portant droits et libertés des communes, des départements et des régions disposent que les dépenses obligatoires doivent être expressément prévues par la loi.

Consciente de la dérive centralisatrice dont témoignent les dispositions soumises à votre examen, votre Commission des Lois, soucieuse d'assurer la continuité des transports scolaires, vous demande, toutefois, d'adopter cet article sans modification.

Art. 22 (nouveau)

Aide sociale aux personnes sans domicile de secours

Cet article, qui résulte également de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le Gouvernement, tend à mettre à la charge du département les prestations d'aide sociale servies aux personnes dont l'absence de domicile de secours est contestée par le représentant de l'Etat.

A cet égard, il convient de rappeler que l'article 35 (9°) de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 a mis à la charge de l'Etat les dépenses d'aide sociale engagées en faveur des personnes sans domicile de secours.

Les dépenses de l'Etat comprennent non seulement les prestations relevant de sa compétence exclusive, mais également les prestations normalement servies par le département, lorsque les bénéficiaires ne peuvent justifier d'une résidence habituelle depuis au moins trois mois dans un département.

Si la procédure normale d'admission à l'aide sociale permet, dans la plupart des cas, d'établir la situation des bénéficiaires de l'aide sociale, en matière de domicile de secours, il n'en va pas de même de la procédure d'urgence puisque, dans cette hypothèse, l'instruction du dossier s'effectue postérieurement à la décision d'octroi des prestations.

Lors de la rédaction de l'article 22 du présent projet de loi, le Gouvernement a été animé par un double souci :

— permettre l'octroi effectif des prestations sans attendre une éventuelle décision du tribunal administratif sur l'existence ou l'absence de domicile de secours ;

— éviter des classements erronés de bénéficiaires de l'aide sociale dans la catégorie des personnes sans domicile de secours.

Dans ce but, l'article 22 prévoit l'inscription systématique au budget départemental des prestations relevant de la compétence du département, et attribuées à une personne dont l'absence de domicile de secours est contestée par le représentant de l'Etat.

En ce qui concerne le président du Conseil général, une alternative s'offre à lui :

— soit accepter définitivement de prendre en charge la personne concernée en lui allouant des prestations départementales ;

— soit contester le refus motivé du représentant de l'Etat en engageant un recours devant le tribunal administratif.

Mais, dans l'attente de la décision du juge administratif, le département verse à l'intéressé les prestations correspondant aux minima légaux.

Votre Commission des Lois vous demande de supprimer cet article qui renverse, au détriment du département, la charge de la preuve de l'absence de domicile de secours.

Art. 23 (nouveau)

Bureaux municipaux d'hygiène

Cet article, qui résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement d'origine gouvernementale, précise que les bureaux municipaux d'hygiène qui assument des tâches en matière de vaccination ou de désinfection ainsi que dans le domaine du contrôle administratif et technique des règles d'hygiène, continuent d'exercer ces attributions jusqu'au 31 décembre 1984.

Les charges supportées à ce titre par les communes, qui peuvent être estimées à 40 millions de francs, seront compensées par le versement de la dotation générale de décentralisation correspondante.

Le partage des compétences entre l'Etat et le département, en matière d'aide sociale, rend nécessaire l'intervention des dispositions de l'article 23. En effet, l'article 41 de la loi n° 83-653 du 22 juillet 1983 a confié aux bureaux municipaux d'hygiène des attributions qui concernent l'application des dispositions relatives à la protection générale de la santé pour les actions relevant de la compétence des autorités municipales.

En revanche, les vaccinations et la désinfection relèvent de la compétence du département alors que le contrôle administratif et technique des règles d'hygiène incombe à l'Etat.

L'article 25 institue donc une période de transition d'une année qui doit permettre aux communes, aux départements et à l'Etat de définir des mécanismes juridiques prenant en considération la diversité des attributions exercées par les bureaux municipaux d'hygiène.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter sans modification cet article qui assure une survie aux bureaux municipaux d'hygiène qui exercent des attributions relevant du département ou de l'Etat.

Art. 24 (nouveau)

Prise en charge des dépenses de personnel de certains services sociaux

Cet article, qui résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le Gouvernement, tend à imputer au budget départemental la rémunération des personnels départementaux affectés dans des services sociaux dont l'activité relève de la compétence de l'Etat.

En effet, la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 a notamment confié à l'Etat, dans le domaine de l'aide sociale, la responsabilité :

- des services intervenant en faveur des personnes inadaptées (art. 35 - 10°) ;
- des services de la protection de l'hygiène du milieu, de l'hygiène mentale et de la lutte contre l'alcoolisme (art. 49) ;
- des services de lutte contre les toxicomanies (art. 51).

Dans la réalité, ces services emploient, outre des agents de l'Etat, de nombreux personnels départementaux puisque l'effectif de ces derniers s'élevait à 3 900 agents au 1^{er} janvier 1982.

Il convient de rappeler que, jusqu'à présent, la rémunération de ces agents était assumée conjointement par l'Etat et le département, par le jeu des contingents.

La disparition de ce système a conduit le Gouvernement à proposer un mécanisme provisoire de prise en charge des dépenses de ces personnels.

Dans l'attente de la réorganisation des services chargés de la mise en œuvre d'une compétence de l'Etat et d'une éventuelle intégration de ces agents dans la fonction publique de l'Etat, l'article 24 prévoit de maintenir le principe d'une inscription au budget départemental des dépenses concernant les personnels départementaux en fonction dans des services de l'Etat.

Ces frais seront compensés par le versement d'une dotation de l'Etat qui prendra la forme d'une avance consentie en début de gestion.

En outre, il convient de souligner que l'Etat se réserve un droit de contrôle sur les décisions de création d'emplois départementaux affectés à des services relevant de l'Etat.

Malgré le retour d'une « pseudo-tutelle », votre Commission des Lois a approuvé l'esprit de l'article 24 qui apporte une solution à un problème réel.

Toutefois, votre Commission a considéré qu'il est indispensable de protéger la trésorerie des départements. L'amendement qu'elle vous présente tend à prévoir :

- que le solde de la dotation est versé par acomptes mensuels payables le premier jour de chaque mois ;
- que les sommes correspondant à l'ajustement de fin d'exercice sont attribuées avant la fin du premier mois de l'exercice suivant.

Art. 25 (nouveau)

Dotation pour frais communs d'aide sociale

Cet article, qui résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le Gouvernement, précise les modalités de la compensation par l'Etat des frais communs d'aide sociale mis à la charge des départements.

Il convient de rappeler qu'en application de l'article 34 de la loi du 22 juillet 1983, les frais de fonctionnement des commissions locales et départementales sont à la charge du département. L'Etat rembourse au département la part de ces frais relative aux prestations dont il a la charge.

Dans la réalité, les frais de fonctionnement des commissions locales sont inclus dans les frais communs d'aide sociale qui recouvrent également les dépenses directement liées aux services ou actions d'aide sociale et les dépenses des services des directions départementales de l'action sanitaire et sociale communs à l'Etat et aux départements.

Dans l'attente de la réorganisation des directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS), un partage entre l'Etat et le département des dépenses afférentes à leurs compétences respectives s'avère impossible.

Or, aux termes de l'article 8 du 7 janvier 1983, la réorganisation des services doit intervenir dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi relative au statut de la fonction publique territoriale, que le Sénat vient d'adopter en première lecture.

Le Gouvernement a donc décidé de prévoir des mesures transitoires pour le financement des frais communs.

L'article 25 tend à maintenir l'inscription des frais communs au budget du département, l'Etat continuant de participer au financement de ces frais par le truchement des crédits inscrits à cet effet au budget du Ministère des Affaires sociales

Chaque département recevra à ce titre une dotation égale à la participation de l'Etat à ces frais telle que constatée dans les comptes administratifs de 1983 et actualisée selon le taux d'augmentation du budget de l'Etat pour l'aide sociale en 1984.

Pour 1985, le Gouvernement propose de faire évoluer cette dotation dans les mêmes conditions que les crédits de fonctionnement et qu'une partie des crédits d'interventions publiques inscrits au budget du Ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale.

Ainsi « la dotation frais communs » sera indexée sur des crédits destinés à couvrir des dépenses de nature assez proche de celle des dépenses entrant dans les frais communs d'aide sociale.

Comme garantie, il est en outre prévu que la dotation frais communs évoluera dans les mêmes conditions que la dotation générale de décentralisation si l'augmentation de cette dernière est supérieure à la progression des crédits de fonctionnement et d'interventions du Ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale.

Votre Commission a fait siennes les préoccupations qui ont présidé à la rédaction de cet article.

Toutefois, afin de préserver la trésorerie des départements, votre Commission des Lois vous propose d'adopter deux amendements qui tendent :

— à préciser que le versement de la dotation intervient sous forme d'acomptes mensuels ;

— à prévoir que les sommes correspondant à l'ajustement sont versées avant la fin du premier mois de l'exercice suivant.

Art. 26 (nouveau)

Autorisations d'utilisation du sol

Cet article, qui résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le Gouvernement, précise les modalités de la délivrance des autorisations d'utilisation du sol dans certains cas particuliers et notamment pour les constructions réalisées à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national.

La rédaction proposée par le Gouvernement s'inscrit dans un processus d'affinement progressif des textes, puisqu'elle constitue la troisième version de l'article L 421-2-1 du Code de l'Urbanisme.

La première mouture de cet article du Code de l'Urbanisme résultait de l'article 59 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 qui précisait que les autorisations qui concernent notamment les constructions réalisées pour le compte de l'Etat ou d'un Etat étranger, les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie ainsi que les constructions effectuées à l'intérieur des périmètres d'opérations d'intérêt national, « sont délivrées par l'Etat, après avis du maire ou du président de l'établissement public compétent ».

Lors de l'examen du projet de loi relatif aux agglomérations nouvelles, qui constituent des opérations d'intérêt national, notre collègue Pierre Salvi, rapporteur au nom de la Commission des Lois, avait souligné l'ambiguïté de cette rédaction qui pouvait être interprétée comme un dessaisissement des compétences des maires en matière de délivrance des autorisations de sol.

Conscient du caractère lacunaire de la rédaction issue de la loi du 7 janvier 1983, le Gouvernement avait proposé, par voie d'amendement, de nouvelles dispositions qui allaient devenir l'article 103 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983. Aux termes de cet article, les autorisations d'utilisation du sol sont délivrées ou établies au nom de l'Etat, après avis du maire ou du président de l'établissement public compétent.

Cette formule était censée restituer aux maires le pouvoir de délivrer les autorisations d'utilisation du sol, au nom de l'Etat, pour les opérations spécifiques.

Mais, lors de l'examen du projet de décret relatif au permis de construire, le Conseil d'Etat a estimé que la rédaction issue de l'article 103 de la loi du 22 juillet 1983 concluait à une compétence exclusive du représentant de l'Etat en la matière.

Remettant pour la troisième fois « son ouvrage sur le métier », le Gouvernement propose une nouvelle rédaction qui maintient la situation en vigueur avant l'adoption de la loi du 7 janvier 1983, en précisant que les autorisations d'utilisation du sol sont délivrées, au nom de l'Etat, soit par le maire, soit par le représentant de l'Etat.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter sans modification cet article qui confère, peut être, sa rédaction définitive à l'article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme.

Art. 27 (nouveau)

Dispositions relatives aux agglomérations nouvelles

Cet article, qui résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par sa Commission des Lois, précise la rédaction de deux articles de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles.

Aux termes de l'article 12 de la loi relative aux agglomérations nouvelles, une seule commune ne peut détenir la majorité absolue des sièges au sein du Conseil d'agglomération de la communauté d'agglomération nouvelle. L'article 14 de cette loi étend cette disposition au comité du syndicat d'agglomération nouvelle.

L'article 27 du présent projet de loi a pour objet de préciser que l'interdiction affirmée par les articles 12 et 14 de la loi du 13 juillet 1983 ne s'applique pas si la communauté ou le syndicat n'est composé que de deux communes.

Cette disposition, qui relève du domaine de l'évidence, ne présente qu'un lien très ténu avec l'objet du texte soumis à notre examen.

Pour cette raison, votre Commission des Lois vous propose la suppression de cet article.

Art. 28 (nouveau)

Décrets d'application

Cet article, qui reprend les dispositions de l'article 12 du projet initial, renvoie à des décrets en Conseil d'Etat le soin de préciser l'application du présent projet de loi.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous présente, votre Commission des Lois vous propose d'adopter le projet de loi portant modification de dispositions relatives aux relations financières et aux transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales.