

N° 418

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juin 1985.

PROPOSITION DE LOI

modifiant la dotation globale de fonctionnement.

PRÉSENTÉE

Par MM. Camille VALLIN, Pierre GAMBOA, Fernand LEFORT, Mmes Marie-Claude BEAUDEAU, Danielle BIDARD-REYDET, MM. Jean-Luc BÉCART, Serge BOUCHENY, Jacques EBERHARD, Jean GARCIA, Bernard-Michel HUGO, Charles LEDERMAN, Mme Hélène LUC, MM. James MARSON, René MARTIN, Mme Monique MIDY, MM. Louis MINETTI, Jean OOGHE, Mme Rolande PERLICAN, MM. Ivan RENAR, Marcel ROSETTE, Guy SCHMAUS, Paul SOUFFRIN, Hector VIRON, Marcel GARGAR,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la nation sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Collectivités locales. - Communes - Départements - Dotation globale de fonctionnement - Dotation de capitation - Dotation de péréquation - Etablissements d'hospitalisation, de soins et de cure - Ile-de-France - Instituteurs - Lois de finances - Mayotte - Nouvelle-Calédonie - Polynésie française - Produit intérieur brut - Recensements - T.V.A. - Wallis-et-Futuna - Code des communes.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

En l'absence de la nécessaire réforme d'envergure des finances locales et d'une répartition équilibrée des richesses nationales qui permettrait aux collectivités concernées de mieux asseoir leur ressource et d'obtenir une part plus importante que celle consentie actuellement, les dotations globales de l'Etat conservent une importance primordiale.

Et parmi celles-ci, au premier chef, la dotation globale de fonctionnement.

Or la loi n° 80-1102 du 31 décembre 1980 qui a modifié et complété la loi du 3 janvier 1979 instituant la dotation globale de fonctionnement, a prévu à son article 22 que les dispositions de la présente loi et celles des articles du Code des communes relatifs à la dotation globale de fonctionnement ne seront applicables que jusqu'au 1^{er} janvier 1986.

Il est donc nécessaire de pallier l'insuffisance de la dotation globale de fonctionnement et de modifier un certain nombre de dispositions dont les effets pervers se sont déployés tout au long des dernières années.

Les défauts de la dotation globale de fonctionnement.

L'indexation de cette dotation sur l'évolution du produit prévisionnel net de la T.V.A. avait permis, les premières années de mise en place du nouveau système, d'obtenir une progression satisfaisante : + 16,07 % en 1980, + 18,58 % en 1981 et + 15,70 % en 1982.

A partir de 1983, la politique économique suivie par le Gouvernement a conduit à un tassement de l'activité, à une baisse sensible du pouvoir d'achat des ménages et à des aides massives à l'exportation.

Ces résultats économiques ont eu pour effet une baisse sensible des recettes de T.V.A. et, partant, une progression ralentie de la dotation globale de fonctionnement.

Cette faible progression a entraîné une baisse de la part de la dotation dans les recettes des collectivités locales.

Ainsi, en 1975, le versement représentatif de la taxe sur les salaires représentait-il 31,7 % des recettes de fonctionnement des communes alors qu'en 1984, la dotation globale de fonctionnement n'en représente plus que 28 %.

Dans le même sens, la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 se fixait l'objectif de mettre en place des mécanismes de péréquation qui assurent une plus grande solidarité entre les communes et les départements.

Au-delà de la valeur intrinsèque des critères de péréquation, le resserrement de l'écart entre le niveau de la garantie de progression minimale et l'évolution du montant global de la dotation a fait considérablement augmenter le nombre de communes se trouvant dans cette situation en diminuant d'autant la part réservée à la péréquation.

Ces quelques remarques suffisent à démontrer que la réforme nécessaire des mécanismes de répartition de la dotation globale de fonctionnement ne peut s'opérer dans de bonnes conditions pour les collectivités locales sans un abondement substantiel.

Une nécessité incontournable :

L'abondement de la dotation globale de fonctionnement.

Dans ce contexte marqué par les problèmes brièvement évoqués ci-dessus, il n'y a aucune solution viable qui ne passe d'abord par l'abondement de la dotation globale de fonctionnement.

Le maintien en l'état de la dotation, moyennant quelque nouvelle gymnastique sur les taux ne peut qu'accuser plus crûment encore l'insuffisance et l'inadaptation de la dotation globale de fonctionnement.

L'abondement ne peut se faire seulement en haussant brutalement le niveau de la dotation ; en effet, la structure de la dotation globale de fonctionnement, son mode de répartition et les critères qui y président continueraient à jouer en défaveur d'un nombre toujours grandissant de communes.

Modifier profondément la dotation globale de fonctionnement.

Le montant de la dotation globale de fonctionnement est déterminé en appliquant un taux de prélèvement (16,752 % en 1985) sur le produit prévisionnel net de la T.V.A. à législation constante.

Ce mode de calcul, qui reste avant tout le produit d'une décision politique, défavorise la dotation globale de fonctionnement en ce que le produit prévisionnel net de la T.V.A. ne prend en compte ni les investissements ni les exportations ; la dotation globale de fonctionnement n'est donc pas calculée à partir de l'évolution générale des recettes de T.V.A.

Une solution sur le court terme consisterait à indexer la dotation non plus sur le produit prévisionnel net de la T.V.A. mais sur le produit prévisionnel brut pour obtenir une évolution plus favorable.

Une double objection peut être faite à ce raisonnement : d'une part le lien si nécessaire entre l'activité économique globale et les collectivités locales, pour être un peu plus affirmé, n'en demeurerait pas moins artificiel.

D'autre part, et c'est sans doute le plus inquiétant pour la permanence d'une dotation globale de fonctionnement efficace, les recettes de T.V.A. sont d'une année sur l'autre extrêmement fluctuantes.

Faire le lien entre l'activité économique et les collectivités locales ainsi qu'asseoir la dotation globale de fonctionnement sur un critère à la fois moins réduit que la T.V.A. nette et moins fluctuant que la T.V.A. brute sont donc les deux impératifs auxquels devra satisfaire le nouveau critère.

Asseoir la D.G.F. sur le produit intérieur brut total prévisionnel.

Là réside à notre avis le moyen de mettre mieux en rapport l'activité économique générale et les collectivités, et d'obtenir une évolution plus favorable de la dotation globale de fonctionnement.

La référence au produit intérieur brut total prévisionnel est une référence simple, plus objective à la fois pour le budget de l'Etat et pour les collectivités locales.

Le montant de la dotation globale de fonctionnement sera déterminé en référence au produit intérieur brut total prévisionnel tel qu'il résulte des prévisions économiques annexées au rapport économique et financier de la loi de finances initiale de l'année, et ce par l'application d'un coefficient fixé en 1986 à 1,4949 %.

Ce coefficient résulte du rapport entre la dotation globale de fonctionnement 1983 et le produit intérieur brut total prévisionnel de la même année.

Appliqué au produit intérieur brut prévisionnel pour 1985, il en résulte une dotation globale de fonctionnement de 69.363 millions

de francs soit + 3.256 millions de francs, abondement apparent qu'il est nécessaire de porter à 5.752,9 millions de francs par absorption de la dotation spéciale instituteurs afin de répondre aux besoins des collectivités locales en matière de dotation globale de fonctionnement.

Ajoutons que les charges afférentes au logement des instituteurs devront être prises en compte par le budget concerné.

Il est procédé à la régularisation du montant de la dotation afférente à l'exercice précédent sur la base de l'évolution du produit intérieur brut, chaque estimation entraînant le cas échéant une régularisation. Ces régularisations ne peuvent aboutir à une réduction du montant initialement prévu.

Au cas où la dotation globale de fonctionnement présenterait par rapport à celle de l'exercice précédent un taux de progression inférieur à celui constaté pendant la même période de référence pour l'accroissement des recettes brutes de T.V.A., c'est ce dernier taux qui serait appliqué lors de la régularisation du montant de la dotation globale de fonctionnement.

Telles sont les principales dispositions de l'article premier.

L'article 2 institue une dotation de capitation hiérarchisée en fonction de la taille des communes.

L'étude des dépenses de fonctionnement des communes montre que le poids de celles-ci est croissant avec la taille des communes. Le rapport entre les valeurs extrêmes des petites et des grandes communes est de 1 à 2,73.

Le rapport actuel de la dotation forfaitaire par habitant est de 1 à 2,9 et celui de la dotation globale de fonctionnement par habitant de 1 à 2,2.

La dotation de capitation serait donc hiérarchisée de 1 à 2,5.

La part de cette dotation est fixée chaque année par le comité des finances locales. Elle ne peut être inférieure à 33,5 % ni supérieure à 40 % de la dotation globale.

L'institution de cette dotation inclut des concours particuliers qui n'ont ainsi plus de raison d'être :

- le versement pour accroissement de population ;
- le minimum garanti par habitant ;
- la dotation de fonctionnement minimale.

Les articles 4, 5, 6 et 7 révisent les mécanismes de péréquation en améliorant la dotation potentiel fiscal et la dotation impôts ménages.

La dotation potentiel fiscal est corrigée par la prise en compte de la notion de besoin social par le biais des logements sociaux.

En effet, ce critère recoupe largement des critères plus difficilement appréhendables qui expriment les besoins sociaux des communes et diminuent donc leur potentiel fiscal.

Ce potentiel fiscal est donc divisé par le nombre d'habitants réels de la commune majoré d'un habitant fictif pour chaque résidence secondaire comme dans le système actuel, plus deux habitants pour chaque logement social.

Afin d'éviter les effets de seuil qui pourraient résulter de la majoration fictive de la population, les villes sont classées par strate avant imputation des habitants supplémentaires au titre des logements sociaux.

Par ailleurs, la hiérarchisation de 1 à 1,15 du potentiel fiscal en fonction des strates est supprimée puisqu'une dotation de capitation hiérarchisée est instituée.

Enfin, l'écart relatif de potentiel fiscal est pris en compte pour sa totalité et non pour moitié comme dans le système actuel.

Quant à la dotation impôts-ménages, le nouveau mode de calcul permet de prendre en compte la pression fiscale réelle sur les ménages. L'impôt-ménage est divisé par le revenu imposable de l'ensemble des foyers fiscaux, multiplié par la valeur du point national.

La part des ressources affectées aux deux parts de la dotation de péréquation est fixée par le comité des finances locales.

Elle ne peut être inférieure à 60 % ni supérieure à 66,5 % de la dotation globale de fonctionnement.

Au sein de la dotation de péréquation, la part affectée à la dotation potentiel fiscal ne peut être inférieure à 50 % ni supérieure à 60 %.

L'article 8 fixe à 2 % la part des ressources affectées aux concours particuliers, cette part pouvant être portée à 3 % par le comité des finances locales.

L'article 9 supprime la dotation de fonctionnement minimale et le versement supplémentaire, limite aux départements la garantie de la somme totale par habitant au titre de la dotation globale et permet au titre notamment de la dotation par capitation les versements mensuels.

L'article 10 fixe la garantie de progression minimale.

L'article 11 prévoit l'absorption de la dotation spéciale instituteurs dans la nouvelle dotation globale de fonctionnement.

L'article 12 énumère quelques dispositions de la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 que le texte ne remet pas en cause.

L'article 13 étale sur cinq ans la modification de la dotation globale de fonctionnement.

En conséquence, le groupe communiste vous demande de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

L'article L. 234-1 du Code des communes est ainsi rédigé :

« Une dotation globale de fonctionnement est instituée en faveur des communes et de certains de leurs groupements. Elle se compose d'une dotation de capitation, d'une dotation de péréquation et, le cas échéant, de concours particuliers.

« La dotation globale de fonctionnement est une dotation du budget de l'Etat dont le montant est déterminé en référence au produit intérieur brut total prévisionnel tel qu'il résulte des prévisions économiques annexées au rapport économique et financier de la loi de finances initiale de l'année. Le montant de la dotation globale de fonctionnement est déterminé par l'application d'un coefficient.

« Pour 1986 ce coefficient est fixé à 1,4949 %. Toute modification du mode de calcul du produit intérieur brut total prévisionnel entraînera une modification du coefficient pour obtenir le même produit que celui attendu antérieurement.

« Il est procédé à la régularisation du montant de la dotation afférente à l'exercice précédent sur la base de l'évolution du produit intérieur brut tel qu'il apparaît dans le rapport sur les comptes de la nation annexé au rapport économique et financier de la loi de finances initiale de l'année, chaque estimation entraînant, le cas échéant, une régularisation. Ces régularisations ne peuvent aboutir à une réduction du montant initialement prévu. »

Cinquième alinéa : sans changement.

« Au cas où la dotation globale de fonctionnement ainsi calculée présenterait par rapport à celle de l'exercice précédent un taux de progression inférieur à celui constaté pendant la même période de référence pour l'accroissement des recettes brutes de taxe à la valeur ajoutée telles que leur montant apparaît en loi de finances initiale, c'est ce dernier taux qui serait appliqué lors de la régularisation du montant de la dotation globale de fonctionnement. »

Septième alinéa : sans changement.

Art. 2.

L'article L. 234-2 du Code des communes est ainsi rédigé :

« Chaque commune perçoit une dotation de capitation hiérarchisée en fonction du groupe démographique auquel elle appartient.

« La dotation de capitation tient compte des accroissements de population constatés lors des recensements généraux ou complémentaires, ainsi que de la population fictive correspondant aux logements en chantier. Les accroissements de population constatés lors des recensements généraux sont pris en considération dans les mêmes conditions que ceux constatés par les recensements complémentaires.

« Cette hiérarchisation s'échelonne de 1 à 2,5.

« La part des ressources affectées à la dotation de capitation hiérarchisée est fixée chaque année par le comité des finances locales. Elle ne peut être inférieure à 33,5 % ni supérieure à 40 % de la dotation globale de fonctionnement après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers mentionnés à l'article L. 234-12 et pour la garantie de progression minimale prévue à l'article L. 234-19-1. »

Art. 3.

Dans l'article L. 234-3 du Code des communes, le mot : « forfaitaire » est remplacé par les mots : « de capitation ».

L'article L. 234-4 du Code des communes est supprimé.

Art. 4.

L'article L. 234-6 du Code des communes est ainsi rédigé :

« Chaque commune reçoit une dotation de péréquation qui tient compte de son potentiel fiscal défini à l'article L. 234-8 et du rapport défini par l'article L. 234-9 entre le montant des impôts qu'elle a établi l'année précédente et le revenu imposable par foyer fiscal.

« Les groupements de communes à fiscalité propre reçoivent également une dotation de péréquation.

« La part des ressources affectées à la dotation de péréquation est fixée chaque année par le comité des finances locales.

« Elle ne peut être inférieure à 60 % ni supérieure à 66,5 % de la dotation globale de fonctionnement après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers mentionnés à l'article L. 234-12 et pour la garantie de progression minimale prévue à l'article L. 234-19-1. »

Art. 5.

A. — L'article L. 234-7 du Code des communes est modifié comme suit :

— le quatrième paragraphe est supprimé ;

— dans le cinquième paragraphe, les mots « augmentée dans les conditions définies à l'alinéa précédent, et » sont supprimés ; les mots « au triple » sont remplacés par les mots « au double » ;

— les sixième et septième paragraphes sont ainsi rédigés :

« La part des ressources réparties en fonction du potentiel fiscal est fixée par le comité des finances locales. Elle ne peut être inférieure à 50 % ni supérieure à 60 % de la dotation de péréquation.

« La seconde part est calculée selon la méthode définie par l'article L. 234-9. »

B. — Le début de l'article L. 234-7-1 du Code des communes est rédigé comme suit :

« Art. L. 234-7-1. — Le montant des impôts définis à l'article L. 234-9... » (*Le reste sans changement.*)

Art. 6.

L'article L. 234-8 du Code des communes est ainsi rédigé :

« Le potentiel fiscal d'une collectivité est égal au montant des bases pondérées des quatre taxes directes locales, ces bases étant les bases brutes servant à l'assiette des impositions communales.

« Le potentiel fiscal par habitant est égal au potentiel fiscal de la collectivité divisé par le nombre d'habitants constituant la population de la collectivité considérée, majoré dans les conditions fixées par l'article 19 de la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 ainsi que de deux habitants par logement locatif visé à l'article L. 411-2 du Code de la construction et de l'habitation et ceux qui appartiennent à des sociétés d'économie mixte dans lesquelles les collectivités locales ont une participation majoritaire, lorsqu'ils ont été financés à l'aide de primes ou prêts bonifiés du Crédit foncier de France ou de la Caisse centrale de coopération économique.

Art. 7.

L'article L. 234-9 du Code des communes est modifié comme suit :

— Le deuxième alinéa de cet article est ainsi complété :

« les locaux des établissements hospitaliers dès lors qu'ils occupent plus de 10 % du territoire communal ».

— Le troisième alinéa de cet article est ainsi complété :

« les terrains des établissements hospitaliers dès lors qu'ils occupent plus de 10 % du territoire communal ».

— A la fin de cet article, il est inséré un nouvel alinéa :

« La deuxième part de la dotation de péréquation est établie en fonction du rapport entre le produit de ces impôts et le revenu imposable de l'ensemble des foyers fiscaux de la commune, multiplié de la valeur du point national. »

Art. 8.

Le deuxième alinéa de l'article L. 234-12 du Code des communes est ainsi rédigé :

« La part des ressources affectées aux concours particuliers fixée à 2 % peut être portée jusqu'à 3 % par le comité des finances locales institué par l'article L. 234-20. »

Art. 9.

Les articles L. 234-13 et L. 234-15 du Code des communes sont supprimés.

Dans le premier alinéa de l'article L. 234-16 du Code des communes les mots : « une somme totale inférieure à 180 F par habitant et » sont supprimés.

Dans le premier alinéa de l'article L. 234-19 du Code des communes, le mot : « forfaitaire » est remplacé par les mots : « de capitation »

Art. 10.

Dans le premier alinéa de l'article L. 234-19-1 du Code des communes : le mot « forfaitaire » est remplacé par les mots « de capitation », et le nombre « 105 » est remplacé par le nombre « 104 ».

Le premier alinéa de l'article L. 234-19-1 du Code des communes est ainsi complété :

« Toutefois l'attribution correspondante pour chaque commune à ce titre ne pourra excéder un montant moyen par habitant fixé par la loi de finances initiale de l'année après avis du comité des finances locales ».

Art. 11.

Il est inséré dans le Code des communes un article L. 234-19-2 du Code des communes ainsi rédigé :

« A compter de 1986, le montant de la dotation spéciale au titre du logement des instituteurs est affecté à l'abondement de la dotation globale de fonctionnement. »

Art. 12.

Les dispositions de la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 et des lois la modifiant concernant :

— les communes et groupements de communes de la Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, ainsi que la circonscription de Wallis-et-Futuna ;

— les communes et groupements de communes de la collectivité territoriale de Mayotte ;

— les départements métropolitains ;

— les départements d'outre-mer ;

— la région Ile-de-France,
demeurent en vigueur.

Art. 13.

Afin d'éviter les effets brutaux engendrés par la modification de la dotation globale de fonctionnement, la nouvelle législation n'entrera en vigueur qu'à raison de 20 % chaque année.

Art. 14.

Pour le calcul des cotisations de taxe professionnelle dues au titre de 1986 et des années suivantes, les contribuables ne bénéficient pas du dégrèvement d'office égal à 10 % du montant de l'imposition obtenu après application de la cotisation de péréquation et avant application des dispositions des articles 1647 b *quinquies* du Code général des impôts.