

N° 1

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 octobre 1985.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi,*  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION  
D'URGENCE, *'relatif à la dotation globale de fonctionnement.*

Par M. René MONORY,

Sénateur.

TOME I

### EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES

---

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Moission, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 2800, 2781, 2859 et in-8° 858.

Sénat : 454 (1984-1985).

---

Collectivités locales.

## SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS .....	3
AVANT-PROPOS .....	5
PREMIÈRE PARTIE. - EXPOSÉ GÉNÉRAL .....	7
I. - Aperçu historique sur la dotation globale de fonctionnement .....	7
II. - Situation de la D.G.F. dans les finances locales .....	11
A. - L'évolution des budgets de fonctionnement des collectivités locales en 1985 ..	11
B. - Le bilan de l'application de la D.G.F. depuis 1979 .....	12
III. - Le système de D.G.F. actuellement en vigueur et ses défauts .....	28
A. - Le régime actuel de la D.G.F. ....	28
B. - Les défauts du système .....	31
IV. - Les principales caractéristiques du projet de loi .....	35
A. - Un texte qui ne modifie pas les règles d'abondement de la D.G.F. ....	35
B. - Un texte qui ne constitue qu'une simplification très relative de la D.G.F. ....	37
C. - Un texte dans lequel la recherche de l'équité entre collectivités locales reste en partie illusoire .....	41
DEUXIÈME PARTIE. - EXAMEN EN COMMISSION .....	45
TROISIÈME PARTIE. - EXAMEN DES ARTICLES .....	49
Section I. - <i>Dispositions applicables à la D.G.F. des communes et de leurs groupements</i> ..	49
<i>Article premier.</i> - Éléments de la D.G.F. des communes .....	49
<i>Article 2.</i> - Dotation de base. Intitulé de sous-section .....	52
<i>Article 3.</i> - Dotation de base .....	52
<i>Article 4.</i> - Modification des limites territoriales de la commune .....	54
<i>Article 5.</i> - Dotation de péréquation. Intitulé de sous-section .....	54
<i>Article 6.</i> - Dotation de péréquation .....	55
<i>Article 7.</i> - Définition de l'effort fiscal .....	57
<i>Article 8.</i> - Définition du potentiel fiscal .....	58
<i>Article 9.</i> - Impôts servant au calcul de l'effort fiscal .....	59
<i>Article 10.</i> - Attribution par habitant .....	61
<i>Article 11.</i> - Modification des limites des communes .....	62

	Pages
<i>Article 12.</i> – Dotation de compensation .....	63
<i>Article 13.</i> – Ressources affectées aux concours particuliers .....	64
<i>Article 14.</i> – Communes touristiques ou thermales .....	65
<i>Article 15.</i> – Communes centres .....	66
<i>Article 16.</i> – Fonctionnaires à la disposition des organisations syndicales .....	69
<i>Article 17.</i> – Fonctionnement du comité des finances locales .....	70
<i>Article 18.</i> – Groupements de communes .....	71
<i>Article 19.</i> – Versements mensuels .....	73
<i>Article 20.</i> – Garantie minimale de progression .....	74
<i>Article 21.</i> – Population prise en compte .....	75
<i>Article 22.</i> – Représentation des élus régionaux au sein du Comité des finances locales .....	76
<i>Article 23.</i> – Fixation de la part des ressources affectée aux concours particuliers par le Comité des finances locales .....	76
<i>Article 24.</i> – Mise en œuvre progressive de la réforme .....	77
<i>Article 25.</i> – Agglomérations nouvelles .....	79
<i>Article 26.</i> – Communes des D.O.M. ....	80
<i>Article 27.</i> – Communes de Saint-Pierre-et-Miquelon .....	81
<i>Article 28.</i> – Communes, groupements et circonscriptions de Mayotte et des T.O.M. .	81
<i>Article 28 bis (nouveau).</i> – Dispositions transitoires pour les T.O.M. et Mayotte .....	82
<b>Section II.</b> – <i>Dispositions applicables à la D.G.F. des départements et des collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte</i> .....	83
<i>Article 29.</i> – Eléments de la D.G.F. des départements .....	83
<i>Article 30.</i> – Définition des impôts sur les ménages .....	84
<i>Article 31.</i> – Définition du potentiel fiscal .....	85
<i>Article 32.</i> – Dotation de fonctionnement minimale .....	85
<i>Article 33.</i> – D.O.M., Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte .....	86
<i>Article 34.</i> – Population prise en compte .....	87
<i>Article 35.</i> – Garantie de progression minimale .....	88
<b>Section III.</b> – <i>Dispositions applicables à la ville et au département de Paris et à la région Ile-de-France</i> .....	89
<i>Article 36.</i> – Répartition des impôts entre ville et département de Paris .....	89
<i>Article 37.</i> – Région Ile-de-France .....	89
<b>Section IV.</b> – <i>Dispositions diverses</i> .....	90
<i>Article 38.</i> – Répartition des diverses masses de la D.G.F. ....	90
<i>Article 39.</i> – Rapport annuel d'exécution .....	91
<i>Article 40.</i> – Décrets d'application .....	92
<i>Article 41.</i> – Abrogations diverses .....	92
<b>ANNEXES</b> .....	95

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

Votre commission des Finances

- s'est fixé comme principe constant de favoriser une gestion rigoureuse des collectivités locales, dans le sens d'une modération des prélèvements obligatoires ;
- considère la D.G.F. comme un élément fondamental du financement des collectivités locales dont toute réforme doit être menée avec la plus extrême prudence ;
- prend acte, à travers ce projet de loi, de l'important travail d'étude réalisé par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et de la concertation menée avec le Comité des finances locales ;
- estime qu'un préalable existe à toute réforme de la dotation globale de fonctionnement, à savoir :  
l'exclusion hors de la D.G.F. de la dotation spéciale de compensation des charges relatives au logement des instituteurs ;
- émet des réserves quant à la complexité du système proposé qui va à l'encontre du principe de décentralisation, risque de favoriser l'expansion du pouvoir réglementaire et d'entraîner, ponctuellement, des pertes de ressources.

## AVANT-PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

Aux termes du premier alinéa de l'article 22 de la loi n° 80-1102 du 31 décembre 1980 complétant la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements, « 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<sup>er</sup> janvier 1986 ». Il convenait donc, avant que ne survienne cette échéance, si l'on entendait - ce sur quoi un consensus existe - maintenir la dotation globale de fonctionnement, prendre une disposition législative en ce sens. Mais, au-delà du simple maintien de l'existence de cette dotation, des aménagements de son régime juridique pouvaient être décidés. Tel est le double objet de loi n° 454 relatif à la dotation globale de fonctionnement qui vous est soumis.

L'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 1986 étant claire, le Gouvernement - encore que la loi et singulièrement l'article L. 234-21 du Code des Communes ne l'y oblige pas - s'est prêté à une concertation avec le Comité des finances locales sur cette réforme au cours de l'hiver et du printemps derniers. Cette concertation devait s'interrompre du fait du dépôt par le Gouvernement du projet de loi relatif à diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Un article de ce projet de loi entendait, en effet, revenir sur les modalités de régularisation de la dotation globale de fonctionnement au titre de 1984. A l'unanimité de ses membres élus, le Comité des finances locales a estimé inacceptable une telle remise en cause.

Mais l'interruption de cette concertation devait être suivie de peu par le dépôt, sur le bureau de l'Assemblée nationale, du projet en discussion qui avait été délibéré en Conseil des ministres le 19 juin. **L'examen de ce texte par nos collègues députés devait être particulièrement rapide.** Déposé le 19 juin, il était examiné par la commission des Lois le 27 juin et par la commission des Finances le 28 juin puis débattu en séance publique le même jour. Il fut voté le 29 juin.

Le Sénat aura eu, en revanche, le loisir d'étudier le texte en discussion au long de l'été. Ce délai aura permis la consultation de l'ensemble des travaux soumis au Comité des finances locales et des simulations obligamment communiquées par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Fidèle à sa tradition, votre commission des Finances s'est efforcée d'aborder ce texte sous un angle essentiellement technique et financier. Elle s'est cependant fixée deux principes pour en poursuivre l'examen :

- la **prudence**, d'abord, compte tenu de l'importance des masses en cause et du caractère essentiel que revêt la D.G.F. parmi les ressources des collectivités locales, mais compte tenu aussi de la nécessité d'assurer l'équilibre général des finances publiques ;

- la **rigueur**, ensuite, au regard des difficultés économiques du moment, ce qui implique que le dispositif adopté ne constitue pas une incitation à l'alourdissement des prélèvements obligatoires.

## PREMIÈRE PARTIE

### EXPOSÉ GÉNÉRAL

#### I. - APERÇU HISTORIQUE SUR LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

L'histoire pèse souvent lourd dans notre pays, non seulement sur les mentalités mais aussi sur les institutions. Ce fait est particulièrement net s'agissant des finances locales. Nos quatre taxes directes locales restent étroitement héritières des « quatre vieilles ». Il en va de même pour la **dotation globale de fonctionnement dont les composantes sont largement des produits du passé.**

Il semble donc nécessaire de rappeler brièvement la genèse de cette dotation.

- L'article 34 de l'acte dit loi du **8 février 1941** modifié par l'acte dit loi du 31 décembre 1942 portant réforme des octrois avait entraîné la **disparition des droits d'octroi**. Ces vieux droits, perçus par les collectivités locales, sont bien oubliés aujourd'hui. Ils ne subsistent qu'à travers les « bâtiments d'octroi » que l'on peut encore voir à l'entrée de certaines villes. Au nom du « laissez faire, laissez passer », on les supprima.

- A la place de ces droits, un acte dit loi du **6 novembre 1941** permit aux collectivités locales d'instituer une **taxe locale sur le chiffre d'affaires**. Cette loi, modifiée et complétée à plusieurs reprises, pesait lourd dans le financement des collectivités locales puisqu'elle procurait aux collectivités le tiers environ de leurs recettes. Mais elle présentait divers inconvénients, dans son assiette et ses règles de dévolution, et l'institution d'un **fonds national de péréquation**, alimenté par un prélèvement sur les recettes des collectivités les plus favorisées, par un décret du 9 décembre 1948, n'avait pas permis de surmonter ces inconvénients.

- Aussi, à la faveur de l'extension de la taxe à la valeur ajoutée aux secteurs de la distribution commerciale et des

prestations de services et après l'établissement de plusieurs projets, notamment en 1959 et 1961, la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 supprima-t-elle la taxe locale sur le chiffre d'affaires.

Mais il importait de prévoir au profit des collectivités locales une ressource de substitution destinée à compenser les pertes de recettes qu'elles subiraient du fait de la disparition de la taxe locale. Aussi la loi du 6 janvier 1966 affecta-t-elle 85 % du produit du versement forfaitaire de 5 % sur les salaires (baptisé taxe sur les salaires) perçu par l'Etat.

Cette notion de ressource de substitution est essentielle. Il faut, en effet, garder présent à l'esprit qu'il ne s'agit pas d'une faveur octroyée par l'Etat aux collectivités locales mais de la légitime compensation de la perte d'une recette.

Un fonds d'action locale était, en outre, mis en place sous le contrôle d'un comité de gestion.

Une loi du 9 octobre 1968 devait, ensuite, attribuer aux collectivités locales l'intégralité du produit de ce versement forfaitaire.

• Mais, peu après, la loi du 29 novembre 1968 devait supprimer, pour la plupart des assujettis, la taxe sur les salaires qui n'était pas remboursable aux entreprises exportatrices. La même loi prévoyait la création, en faveur des collectivités locales, d'un versement représentatif destiné à leur assurer un niveau de ressources égal à celui dont elles disposaient antérieurement. Ce versement (V.R.T.S.) était réparti sous la forme d'une dotation de garantie et d'une part attribuée en fonction des impôts sur les ménages. En outre, le fonds d'action locale était maintenu pour corriger, à la marge, les difficultés spécifiques de certaines collectivités.

Le V.R.T.S. devait ainsi fonctionner une dizaine d'années.

La loi n° 76-1232 du 29 décembre 1976 portant loi de finances pour 1977 devait cependant prévoir, à son article 83-IV, le dépôt d'un rapport sur le fonctionnement du V.R.T.S. Ce rapport devait, à son tour, conduire au dépôt, par le Gouvernement, d'un projet de loi tendant à substituer au V.R.T.S. une dotation globale de fonctionnement.

• Cette substitution fut opérée par la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 (1) instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements. On l'assortissait de la fusion du versement représentatif de l'impôt sur les spectacles et de la participation de

---

(1) Cf. rapport n° 51 (Sénat, 1978-1979) de M. Joseph Raybaud.

l'Etat aux dépenses d'intérêt général des communes. Les conditions de répartition de cette dotation étaient contrôlées par un **Comité des finances locales**.

Parallèlement, l'article 38 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 portant loi de finances pour 1979 prévoyait l'institution d'un **prélèvement sur les recettes de l'Etat**, destiné à abonder la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.). Ce prélèvement était **assis sur le produit net prévisionnel de la taxe sur la valeur ajoutée à la législation constante**. Une régularisation du montant de la D.G.F. était prévue, au plus tard le 31 juillet, au titre de l'exercice précédent.

• Cette loi fut bientôt complétée par la **loi n° 80-1102 du 31 décembre 1980** (1) qui définissait, notamment, à son article 22, le terme du régime ainsi mis en place, à savoir le 1<sup>er</sup> janvier 1986, et l'obligation, pour le Gouvernement, de déposer un rapport annuel d'exécution concernant la D.G.F.

• Par la suite, le mécanisme ainsi mis en place a été modifié, au fil des ans, par diverses adjonctions proposées soit par l'administration elle-même, soit par le Législateur. Ces modifications, qui sont nombreuses, visaient toutes à prendre en compte des situations spécifiques. Elles se sont traduites par :

– la modification de la notion d'impôts sur les ménages par la prise en compte des exonérations dont bénéficient les installations militaires et universitaires (art. 7 de la loi du 31 décembre 1980 et art. 8 de la loi de finances pour 1983) ;

– la création d'un coefficient de majoration, croissant avec la taille de la commune, pour la part de la dotation de péréquation répartie en fonction du potentiel fiscal (art. 5 de la loi du 31 décembre 1980 et art. 87 de la loi du 29 décembre 1982 portant loi de finances pour 1983) ;

– la création, au sein de la part de la dotation de péréquation répartie en fonction du potentiel fiscal, d'une majoration en faveur des communes structurellement déséquilibrées (art. 89 de la loi du 29 décembre 1982) ;

– la création de nouveaux concours particuliers en faveur des villes centres secondaires d'agglomérations (art. 27 de la loi du 27 décembre 1981), des petites communes à forte fréquentation touristique journalière (art. 10 de la loi du 29 décembre 1983), des départements les moins peuplés (art. 3 de la loi du 29 décembre 1983 (2)).

---

(1) Cf. rapport n° 89 (Sénat, 1980-1981) de M. Joseph Raybaud.

(2) Cf. rapport n° 132 (Sénat, 1983-1984) de M. Joseph Raybaud.

Enfin, les lois du 31 décembre 1983 et 31 décembre 1984 ont fixé le taux de la garantie de progression minimale à 4 % pour les années 1983 et 1984 et la loi du 11 juillet 1985 a modifié l'indice servant de référence à la régularisation.

## II. - SITUATION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DANS LES FINANCES LOCALES

### A. - L'évolution des budgets de fonctionnement des collectivités locales en 1985.

Pour situer l'impact de la dotation globale de fonctionnement, il semble nécessaire de brosser, très brièvement, le tableau d'évolution des budgets de fonctionnement des collectivités locales en 1985.

● Selon une note de conjoncture récente émanant de la direction du développement local de la Caisse des dépôts et consignations (1), une tendance caractérise les dépenses de fonctionnement : leur « importante » diminution, conséquence d'une progression modérée des frais de personnel et des dépenses d'aide sociale.

Ainsi, au sein de budgets locaux, dont les dépenses atteindraient 439 milliards de francs en 1985 et qui progresseraient de 7,8 % en francs courants par rapport à 1984 (soit 1,4 % en francs constants), les dépenses de fonctionnement progresseraient globalement de 8,7 %, soit 2,3 % en termes réels par rapport à 1984. Cependant, l'extension en année pleine du transfert de compétences relatif aux transports scolaires effectué en septembre 1984 représente plus de 2 milliards de francs. A compétences constantes, la progression des dépenses courantes est inférieure à 2 % en francs constants.

Cette évolution est, selon la même note de conjoncture, la conséquence d'une progression particulièrement modérée :

- des frais de personnel, stabilisés à + 6,4 % en moyenne ;
- des dépenses d'aide sociale des départements : pour la première fois depuis vingt ans, elles diminuent en francs constants. On constate ainsi les premiers effets de la réforme de décentralisation, qui a donné aux départements la pleine responsabilité du financement des prestations servies. Ils ont adapté leurs dépenses d'aide sociale à l'évolution de leurs ressources.

---

(1) Cf. Caisse des dépôts et informations n° 17, 15 juillet 1985, p. 7 et 8.

En revanche, les frais financiers progressent encore fortement (15 % par rapport à 1984). Si le volume des emprunts reste modéré depuis plusieurs années, leur charge financière, en revanche, s'alourdit : les emprunts contractés dans le passé à des taux de 5 à 6 % et arrivant à extinction sont, en effet, relayés aujourd'hui par des prêts consentis à des taux moyens de 11 %.

• Quant aux recettes de fonctionnement, elles progresseraient de 9,4 % par rapport à 1984, soit plus rapidement que les dépenses de fonctionnement, atteignant ainsi 357 milliards de francs. Ce phénomène est lié, toujours selon la note de conjoncture, à la diminution du taux d'inflation et prolonge la tendance observée en 1984.

Deux postes jouent un rôle important dans le financement des budgets de fonctionnement :

- la fiscalité locale votée par les collectivités locales représente une part prépondérante dans le financement des dépenses de fonctionnement (54 %). En 1985, sa progression devrait être globalement de 12,2 %. Compte tenu du transfert de fiscalité réalisé cette année, l'augmentation, à législation constante, serait proche de 10 %, mais ainsi sensiblement plus faible que les années précédentes ;

- résultat de l'excédent de recettes sur les dépenses de fonctionnement, l'épargne brute augmenterait (+ 12,7 %), s'élevant en 1985 à 69 milliards de francs. contre 60 milliards en 1984.

## B. - Le bilan de l'application de la D.G.F. depuis 1979.

Le Comité des finances locales a demandé, au premier semestre de 1985, à la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, d'établir le bilan de l'application de la dotation globale de fonctionnement depuis 1979. Votre commission des Finances, compte tenu de l'intérêt de ces travaux, vous en soumet ci-dessous une synthèse.

### 1. L'évolution de la masse.

L'indexation de la D.G.F. sur l'évolution de la T.V.A. avait permis, les premières années de mise en place du nouveau système, d'obtenir une progression annuelle élevée :

- + 16,07 % en 1980,
- + 18,58 % en 1981,
- + 15,70 % en 1982.

Ainsi que le montre le tableau ci-dessous, le ralentissement de l'activité économique et la politique de lutte contre l'inflation se sont traduits depuis plusieurs années par une moindre progression de la D.G.F. :

+ 11,5 % en 1983 avec l'inclusion dans la dotation globale de la dotation spéciale instituteurs, soit + 8,84 % en excluant cette dernière ; si l'on tient compte à la fois de l'introduction de la dotation spéciale instituteurs et de la régularisation qui a eu lieu en juillet 1984, le taux de progression est de l'ordre de 11,8 % par rapport aux sommes reçues l'année précédente au même titre ;

+ 6,92 % en 1984 (hors régularisation) ;

+ 5,18 % en 1985 (hors régularisation) ;

Dotations (1)	1979 (N.L.F.)	1980 (%)	1981 (%)	1982 (%)	1983 (%)	1984 (%)	1985 (%)
I. - Dotation des communes et groupements .....	26.397.776	+ 16,06	+ 18,48	+ 16,17	+ 8,81	+ 7,16	+ 5,01
- Dotation forfaitaire .....	14.270.198	+ 11,23	+ 13,55	+ 10,53	+ 2,68	+ 0,77	- 0,03
- Dotation potentiel fiscal .....	2.153.485	+ 53,62	+ 37,54	+ 33,13	+ 25,30	+ 22,32	+ 16,68
- Dotation impôt ménages .....	8.597.373	+ 15,65	+ 20,94	+ 18,26	+ 9,98	+ 7,98	+ 3,50
- Concours particuliers .....	1.094.218	+ 29,09	+ 19,41	+ 16,52	+ 9,05	+ 5,58	+ 3,53
II. - Dotation des départements (2) ...	4.149.408	+ 14,50	+ 18,34	+ 15,39	+ 9,46	+ 7,36	+ 4,45
- Dotation forfaitaire .....	2.473.488	+ 10,52	+ 12,55	+ 9,93	+ 6,03	+ 4,33	+ 0,45
- Dotation potentiel fiscal .....	371.651	+ 53,88	+ 37,82	+ 33,65	+ 15,49	+ 12,24	+ 4,30
- Dotation impôt ménages .....	1.277.612	+ 11,81	+ 21,69	+ 16,39	+ 10,09	+ 8,74	+ 4,30
- Concours particuliers .....	8.729	+ 90,75	+ 47,47	+ 47,24	+ 119,63	+ 28,31	+ 19,93
III. - Total D.G.F. ....	-	+ 16,09	+ 18,58	+ 15,70	+ 11,5	+ 6,92	+ 5,18
IV. - Evolution des prix (%) .....	11,8	13,6	14	9,7	9,3	6,7	4,5 prévision

(1) Hors établissement public régional d'Ile-de-France.

(2) Hors départements de la région d'Ile-de-France.

Le tableau ci-dessus donne l'évolution comparée, depuis 1979, des trois composantes du « tronc commun » et des concours particuliers pour la dotation globale de fonctionnement des communes et groupements d'une part, pour celle des départements d'autre part.

La progression des dernières années, bien qu'inférieure à celle initialement enregistrée, a cependant permis de garantir que l'évolution de la masse reste supérieure à l'inflation sur l'ensemble de la période.

Il résulte ainsi des mécanismes mis en place par la loi du 3 janvier 1979, et appliqués depuis sans modification substantielle, que la D.G.F. a été relativement protégée contre l'inflation. Cependant, les possibilités de péréquation ont été sérieusement affectées, ces dernières années, comme le montre le tableau ci-dessous, par cette réduction de la progression de la masse à répartir et par le jeu de la garantie de progression minimale dont le taux a peu changé.

	Taux de la garantie de progression minimale (%)	Taux de l'inflation (%)	Ecart (%)	Taux de couverture de la garantie par rapport à l'inflation
1981 .....	5	+ 14	- 9	0,921
1982 .....	5	+ 9,7	- 4,7	0,956
1983 .....	5	+ 9,3	- 4,3	0,960
1984 .....	4	+ 6,7	- 2,7	0,974
1985 .....	4	+ 4,5 - 5	- 0,5 à - 1	0,995

## 2. Les résultats pour les communes.

L'écart entre la dotation moyenne par habitant des communes de plus de 10.000 habitants et celle des communes de moins de 2.000 habitants s'est réduit de 1978 à 1984 de 1,87 à 1,48.

La dispersion des dotations au sein de chaque groupe démographique s'est sensiblement réduite également.

Cependant, les écarts restent globalement importants.

Dotation	Groupe démographique	Moyenne	1 <sup>er</sup> décile (1)	9 <sup>e</sup> décile (2)	Rapport inter-décile
V.R.T.S. 1978.	2.000 h	250	168	340	2,02
	2.000/5.000 h	293	186	440	2,37
	5.000/10.000 h	325	206	454	2,20
	10.000 h	467	240	590	2,46
	Ensemble	372	170	360	2,12
D.G.F. 1984 (y compris concours particuliers).	2.000 h	723	479	911	1,90
	2.000/5.000 h	718	483	947	1,96
	5.000/10.000 h	785	541	1.028	1,90
	10.000 h	1.068	640	1.300	2,03
	Ensemble	688	480	940	1,96

(1) Dotation moyenne (par habitant) en-dessous de laquelle se situent 10 % des communes de la strate.

(2) Dotation moyenne (par habitant) au-dessus de laquelle se situent 10 % des communes de la strate.

Afin d'avoir une vue plus complète de la situation de la dotation globale de fonctionnement, il paraît souhaitable de procéder à une analyse par dotations.

● **La dotation forfaitaire.**

Elle est pour l'essentiel calculée à partir des recettes de taxe locale sur le chiffre d'affaires perçues en 1967. Le tableau ci-dessous donne le montant de cette dotation en francs par habitant, hors résidences secondaires, pour la moyenne des communes ainsi que pour les deux strates extrêmes.

(En francs.)

Dotation forfaitaire par habitant	1979	1984
Ensemble des communes .....	259,16	366,37
Moins de 500 habitants .....	163,39	238,68
Plus de 200.000 habitants .....	555,56	684,63

Le rapport entre les deux strates extrêmes qui était, en 1979, de 3,4 s'est resserré, puisqu'il est, en 1984, de 2,9.

Cela tient pour l'essentiel à la prise en compte des variations de population constatées lors des recensements généraux ou complémentaires prévus par la loi du 3 janvier 1979 et qui favorisent les communes moyennes et petites dont la population est relativement stable ou en accroissement par rapport aux grandes villes dont la population a régulièrement décliné ces dernières années (1).

● **La dotation de péréquation.**

La dotation de péréquation comporte deux parts :

- l'une répartie en fonction du potentiel fiscal,
- l'autre répartie en fonction du montant des impôts sur les ménages recouvrés l'année précédente sur son territoire par chaque commune

---

(1) En effet, un recensement complémentaire de population, dont les effets sont valables deux ans, peut être effectué dès qu'il existe dans la commune un programme de construction de 25 logements se traduisant par une augmentation de population de 15 %.

*- La part de dotation de péréquation répartie en fonction du potentiel fiscal.*

La création de cette dotation avait constitué l'une des novations de la loi du 3 janvier 1979. Toutefois, il apparaît que cette dotation est, pour l'essentiel, une dotation de capitation, faiblement péréquée par l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant.

La dotation potentiel fiscal, par habitant, n'évolue, en fait, en moyenne par groupe démographique, que dans les limites étroites par habitant.

Cette situation tient aux modalités même de calcul de cette dotation qui tiennent compte, pour le calcul de la dotation par habitant, de la moitié de l'écart relatif de potentiel fiscal de chaque commune par rapport au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de même importance, cette dotation étant ensuite directement proportionnelle à la population.

Par ailleurs, l'effet péréquateur entre strates de population a été atténué par l'introduction, à partir de 1981, de coefficients de taille allant de 1 à 1,10 et dont l'amplitude a été portée de 1 à 1,15 à partir de 1983, si bien que la valeur moyenne nationale par strate de population est 1,15 fois plus importante pour les villes de plus de 200.000 habitants que pour les petites communes.

*- La part de la dotation de péréquation répartie en fonction des impôts sur les ménages.*

Il s'agit là d'une réminiscence du système précédent du V.R.T.S. qui procède d'une philosophie volontariste, mais fiscalisante, l'Etat accordant aux communes une aide financière d'autant plus forte que celles-ci imposent à leurs habitants une contribution fiscale élevée. L'aide à l'Etat va en priorité à ceux qui font appel à leurs propres ressources.

Contrairement à la part de la dotation de péréquation répartie en fonction du potentiel fiscal qui présente une faible dispersion entre les strates, la part répartie en fonction des impôts sur les ménages présente des écarts importants selon la taille des communes.

(En francs.)

Dotation forfaitaire par habitant	1979	1984
Ensemble des communes .....	145,33	278,90
Communes de moins 500 habitants .....	79,17	144,22
Communes de plus de 200,000 habitants .....	215,49	420,29

	Toutes communes			Communes bénéficiant de la garantie		
	Dotation forfaitaire par habitant	Potentiel fiscal par habitant	Impôt ménages par habitant	Dotation forfaitaire par habitant	Potentiel fiscal par habitant	Impôt ménages par habitant
Ensemble des communes .....	367,04	1.142,25	652,24	627,36	2.272,87	783,40
Communes de 500 habitants ....	238,67	684,98	338,29	325,67	1.454,61	344,37
Communes de plus de 200.000 habitants .....	684,63	1.957,45	982,45	934,53	3.109,81	1.067,04

Entre les deux strates extrêmes, l'écart s'est accru entre 1979 et 1984. Le rapport est ainsi passé de 2,7 à 2,9 ; cette situation tient notamment à la capacité des grandes villes de lever l'impôt plus facilement que les petites, compte tenu de l'importance de leur potentiel fiscal.

● **La garantie de progression minimale.**

Il s'agissait, initialement, d'une mesure conjoncturelle qui a été introduite en 1979 pour faciliter le passage du V.R.T.S. à celui de la D.G.F. mais qui a été pérennisée par la loi du 31 décembre 1980. Les études qui ont été réalisées pour la répartition des dernières années, à la demande du Comité des finances locales sur la situation des communes admises au bénéfice de cette garantie montrent que les communes qui en bénéficient sont, pour l'essentiel, des communes riches, à forte dotation forfaitaire et à potentiel fiscal élevé.

● **Les concours particuliers.**

- le minimum garanti par habitant des communes et des départements.

Il s'agit d'une garantie qui ne joue que faiblement (21 communes et 10 départements en 1984 pour un montant total de 85,700 millions de francs). Ce concours particulier est destiné à apporter un complément de ressources aux collectivités locales.

- *Le versement pour accroissement de population en faveur des communes en expansion démographique.*

Ce mécanisme (158 millions de francs en 1984) joue d'autant plus que l'on s'éloigne du recensement général de population.

- *La dotation de fonctionnement minimale.*

Le but de cette dotation particulière est de fournir aux petites communes (moins de 2.000 habitants) les moyens nécessaires pour prendre en charge leurs obligations légales et leurs dépenses courantes.

Le montant de cette dotation, qui était de 400 millions de francs pour 29.645 communes de moins de 2.000 habitants bénéficiaires en 1979, était en 1984 de 825,6 millions de francs pour 29.661 communes concernées.

Son existence explique d'ailleurs que les ressources par habitant reçues au titre de la D.G.F. (toutes dotations confondues) par communes de moins de 2.000 habitants qui, en 1979, étaient inférieures à la moyenne des ressources des communes de 2.000 à 5.000 habitants, leur soient aujourd'hui supérieures.

- *Les dotations destinées à tenir compte des charges spécifiques à certaines catégories de communes.*

Il s'agit de trois dotations particulières : la dotation complémentaire aux communes touristiques ou thermales (775,6 millions de francs en 1984) et la dotation en faveur des petites communes à forte fréquentation touristique journalière (20 millions de francs en 1984) ainsi que la dotation particulière aux villes centres d'agglomération (570,24 millions de francs en 1984).

### 3. *Les résultats pour les départements.*

Les départements reçoivent, comme les communes, la dotation forfaitaire et les deux parts de la dotation de péréquation ainsi que la garantie de progression minimale. En revanche, ils ne bénéficient que de deux concours particuliers :

- le minimum garanti par habitant, qui a été versé à :
  - 4 départements pour 8,729 millions de francs en 1979 ;
  - 10 départements pour 81,894 millions de francs en 1984 ;

- depuis 1984, la dotation de fonctionnement minimale versée à douze départements de moins de 200.000 habitants et dont le montant pour 1984 s'est élevé à 20 millions de francs.

Pendant plusieurs années, les départements ont reçu la D.G.F. dans les mêmes conditions et sur les mêmes bases que les communes, sauf en ce qui concerne la part de la dotation de péréquation répartie en fonction du potentiel fiscal.

Le montant de leurs impôts sur les ménages progressent moins vite que ceux des communes et groupements, leur D.G.F. connaissait, chaque année, une progression inférieure à la moyenne nationale. Cette situation a été modifiée par la loi du 30 décembre 1982 portant loi de finances pour 1983 et, désormais, la D.G.F. des départements évolue, en moyenne, comme le montant total de la D.G.F.

Les remarques faites en ce qui concerne les communes à propos des mécanismes de calcul des diverses dotations sont difficilement transposables aux départements.

Il apparaît, en effet, que les dotations les plus importantes par habitant sont versées aux départements les moins peuplés et que les écarts se sont accrus au détriment des départements les plus peuplés (plus de 1.000.000 d'habitants) au cours de la période considérée.

#### ANALYSE GLOBALE

Strates	Nombre de départements	D.G.F. 1985 (M.F.)	Population	D.G.F./POP (en F)	Ecart/la moyenne (F)
<b>Habitants.</b>					
0 à 149.999 ...	8	245.239	946.302	259,15	+ 84,97
150.000 à 249.999 ....	13	569.435	2.725.759	208,91	+ 34,73
250.000 à 349.999 ....	17	991.080	4.851.377	204,29	+ 30,11
350.000 à 449.999 ....	9	610.899	3.468.323	176,14	+ 1,96
450.000 à 549.999 ....	15	1.365.855	7.607.782	179,53	+ 5,35
550.000 à 649.999 ....	5	534.145	2.902.361	184,03	+ 9,85
650.000 à 749.999 ....	8	964.767	5.608.435	172,02	- 2,16
750.000 à 849.999 ....	2	306.647	1.652.865	185,41	+ 11,23
850.000 à 949.999 ....	5	808.894	4.541.355	178,12	+ 3,94
950.000 à 1.049.999 ...	3	528.482	2.990.687	176,71	+ 2,53
1.150.000 et plus .....	11	2.479.606	16.700.280	148,48	- 25,70
Ensemble des départements .	96	9.405.040	53.995.526	174,18	»

Les attributions de D.G.F. par habitant des départements décroissent en fonction de l'importance de leur population avec, toutefois, une évolution assez contrastée selon la taille des départements. Ceux-ci peuvent être classés en trois catégories :

- les 38 départements dont la population n'excède pas 350.000 habitants ont une attribution moyenne de D.G.F. par

habitant nettement supérieure à la moyenne. Le montant du surplus global (1) s'élève à 321 millions de francs, soit 3,3 % du crédit réparti en 1985 entre les 96 départements au titre de la D.G.F. ;

- les 47 départements dont la population est comprise entre 350.000 et 1.050.000 habitants ont une attribution moyenne de D.G.F. par habitant assez proche de la moyenne. Le montant du surplus global (1) s'élève à 108 millions de francs ;

- les départements dont la population excède 1.050.000 habitants ont une attribution de D.G.F. par habitant nettement moins élevée que la moyenne. Les mécanismes de répartition de la D.G.F. conduisent à prélever, à leur détriment, un montant de 429 millions de francs (2).

#### ANALYSE PAR DOTATION

	(En francs.)			
France 1985	Dotation forfaitaire par habitant	Dotation impôt-ménage par habitant	Dotation potentiel fiscal/hab	Garantie de progression minimale par habitant
Premier groupe de départements .....	102,9	60,51	35,58	2,41
Deuxième groupe de départements .....	80,87	61,69	32,72	1,73
Troisième groupe de départements .....	61,61	54,41	25,72	2,26

- La tendance générale selon laquelle la D.G.F. par habitant des départements décroît avec l'importance de la population est due à la dotation forfaitaire. En effet, l'attribution moyenne de dotation forfaitaire des départements du premier groupe (départements de moins de 350.000 habitants) est très nettement supérieure à celle des départements des deux autres groupes.

La dotation forfaitaire versée aux départements du premier groupe progresse de 14,12 % entre 1981 et 1985, alors que la population de ces départements décroît de 6,3 %.

En revanche, pour les départements appartenant au troisième groupe (départements dont la population excède 1.050.000 habi-

(1) La loi du 29 décembre 1983 a supprimé le régime particulier de péréquation des départements de la région d'Ile-de-France et a eu pour conséquence d'introduire des variations importantes dans les dotations forfaitaires des départements de cette région. En 1983 (avant la réforme), la dotation forfaitaire des départements de plus de 1.000.000 d'habitants était de 97,12 francs/habitant (62,42 francs en 1984 après réforme) et le montant total « tronc commun + garantie » était de 166,88 francs/habitant (139 francs en 1984 après réforme).

(2) Par rapport aux montants qui seraient perçus si l'aide de l'Etat était uniforme par habitant.

tants), la dotation forfaitaire progresse aussi de 14,12 % mais la population s'accroît, entre 1981 et 1985, de 131.000 habitants. Pour la D.G.F. des départements, les mouvements de population ne sont pas pris en compte, à l'instar des communes, par le biais d'un versement pour accroissement de population.

- La répartition des attributions moyennes de dotation potentiel fiscal par habitant des départements est calquée sur celle de la dotation forfaitaire : le montant de l'attribution décroît avec la population mais les écarts entre les départements du premier et du troisième groupe sont moins élevés que ceux constatés avec la dotation forfaitaire.

Cette évolution s'explique par le fait que, contrairement aux communes, les attributions moyennes par habitant des départements ne sont pas pondérées par un coefficient de taille. Quelle que soit leur population, les départements reçoivent tous la même attribution moyenne par habitant et les écarts entre les dotations résultent du seul écart entre le potentiel fiscal par habitant d'un département et le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements.

- La dotation impôts-ménages amplifie, mais de manière moins prononcée, les tendances propres aux deux autres dotations puisque l'attribution moyenne par habitant des départements les plus peuplés n'est que légèrement inférieure à celle des départements les moins peuplés. La dotation impôts-ménages des départements les plus peuplés croît plus fortement entre 1981 et 1985 que celle des départements les moins peuplés mais, compte tenu des mouvements de population, le ratio est moins favorable.

#### *4. Les résultats pour les groupements.*

**Les groupements dotés d'une fiscalité propre**, c'est-à-dire les **9 communautés urbaines et certains districts, environ 75 sur 150**, reçoivent la dotation forfaitaire ainsi que la part de la dotation de péréquation répartie en fonction des impôts sur les ménages ; en revanche, faute d'éléments de comparaison homogènes et valables, ils ne bénéficient pas de la part de la dotation de péréquation en fonction du potentiel fiscal. Afin de ne pas les pénaliser, leurs impôts sur les ménages sont majorés en conséquence ; le système est, de ce fait, quelque peu artificiel puisqu'il a pour résultat de prendre en compte, non pas le montant exact des impôts réellement demandés par les groupements à leurs habitants, mais une somme supérieure.

En revanche, il permet ainsi d'assurer, globalement, à l'ensemble des groupements à fiscalité propre, une progression de leur dotation globale de fonctionnement identique à celle de la moyenne nationale.

### 5. *Les régimes particuliers.*

Ils étaient, à l'origine, au nombre de trois et concernaient :

- les communes et départements de la région Ile-de-France ;
- les communes et départements d'outre-mer ;
- les communes, circonscriptions administratives et territoires d'outre-mer.

#### • *Le régime particulier aux communes et départements de la région Ile-de-France.*

Qu'il s'agisse des communes ou des départements, le régime spécifique qui leur était applicable se superposait au régime général tel qu'il résultait des mécanismes nationaux.

En effet,

- pour les communes, une péréquation spécifique était exercée dans le cadre du **fonds d'égalisation des charges** des communes ;
- pour les départements, une autre péréquation était exercée dans le cadre du **fonds d'égalisation des charges** départementales.

Ces deux systèmes ont été supprimés, en 1981 pour les communes, et en 1984 pour les départements. De la sorte, les communes et départements de la région d'Ile-de-France sont maintenant pleinement soumis à l'ensemble des mécanismes nationaux tels qu'ils résultent de la loi modifiée et complétée du 3 janvier 1979. Seul l'établissement public régional d'Ile-de-France conserve un régime spécifique.

Les remarques faites à propos des diverses dotations sont donc applicables aux communes et départements de la région d'Ile-de-France.

#### • *Le régime applicable aux départements et territoires d'outre-mer.*

Les collectivités locales des départements d'outre-mer reçoivent la dotation forfaitaire selon les mêmes mécanismes qu'en métropole ; en revanche, elles bénéficient d'un préciput sur la dotation de péréquation et les concours particuliers sont répartis selon des mécanismes qui leur sont propres et qui tiennent compte, notamment, de l'importance de la population et des sommes reçues en 1978 au titre du V.R.T.S.

Quant aux collectivités locales des territoires d'outre-mer, qui ne reçoivent pas la dotation forfaitaire puisqu'elles ne bénéficiaient pas autrefois de la taxe locale sur le chiffre d'affaires, elles bénéficient d'un préciput sur la dotation de péréquation et sur les concours particuliers réparti selon des modalités qui leur sont propres et qui tiennent compte, notamment, du montant de leurs centimes additionnels ainsi que de l'éloignement et de l'insularité.

Pour les communes et départements d'outre-mer, d'une part, les communes, circonscriptions et territoires d'outre-mer, d'autre part, le préciput est calculé selon le rapport, majoré de 10 %, entre la population de ces collectivités et la population totale.

Les deux tableaux-dessous donnent le relevé des sommes versées aux communes et départements d'outre-mer ainsi qu'aux communes, circonscriptions et territoires d'outre-mer depuis 1979 jusqu'à 1984.

COMMUNES ET DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

(En millions de francs.)

	D.G.F. 1979	D.G.F. 1980	D.G.F. 1981	D.G.F. 1982	D.G.F. 1983	D.G.F. 1984
<i>Guadeloupe</i>						
Département .....	43,000	50,347	66,441	75,019	83,537	92,148
Communes .....	124,555	145,168	183,763	213,113	237,035	252,946
Total .....	167,555	195,515	248,204	288,132	320,572	345,094
<i>Guyane</i>						
Département .....	17,100	19,720	25,722	31,400	38,461	43,417
Communes .....	17,965	20,729	26,586	32,139	38,821	44,015
Total .....	35,065	40,449	52,308	63,539	77,282	87,432
<i>Martinique</i>						
Département .....	42,543	49,757	67,412	77,490	86,282	97,590
Communes .....	113,016	131,844	176,749	203,116	222,556	247,389
Total .....	155,559	181,601	244,161	280,606	308,838	344,979
<i>Réunion</i>						
Département .....	73,617	85,861	104,513	123,446	137,837	146,608
Communes .....	179,845	209,614	256,501	302,177	334,082	350,197
Total .....	253,462	295,475	361,014	425,623	471,919	496,805
<i>Saint-Pierre-et-Miquelon</i>						
Département .....	0,815	0,947	1,209	1,503	1,592	1,740
Communes .....	1,999	2,023	2,966	3,389	3,861	4,163
Total .....	2,814	2,970	4,175	4,892	5,453	5,903
Total département .....	177,075	206,643	263,297	308,858	347,710	381,503
communes .....	437,380	509,667	646,566	753,935	836,357	898,710
Total .....	614,455	716,310	909,863	1.062,793	1.184,067	1.280,213

COMMUNES, CIRCONSCRIPTIONS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Nouvelle-Calédonie .....	35,300	44,200	60,632	73,638	81,285	98,777
Polynésie française .....	36,300	45,600	62,520	75,931	83,816	113,248
Wallis-et-Futuna .....	2,400	3,000	4,183	5,080	5,608	8,431
Mayotte (communes) .....	12,714	15,500	21,469	26,074	28,824	32,103
Mayotte (collectivité territoriale) :	»	»	4,203	5,214	5,764	6,420
<b>Total .....</b>	<b>86,714</b>	<b>108,300</b>	<b>153,099</b>	<b>185,939</b>	<b>205,300</b>	<b>258,979</b>

D'une façon générale, les attributions des départements et des territoires d'outre-mer ont progressé, depuis 1979, plus rapidement que la moyenne nationale, du fait notamment de la majoration de 10 % appliquée au rapport des populations et de l'accroissement beaucoup plus rapide de la population dans ces départements et territoires.

Les progressions sont les suivantes :

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
D.O.M. ....	+ 14,87	+ 16,57	+ 27,02	+ 16,80	+ 11,41	+ 8,12
T.O.M. ....	+ 14,3	+ 24,8	+ 41,3	+ 21,4	+ 10,4	+ 16,42
Moyenne nationale .....	»	+ 16,07	+ 18,58	+ 15,70	+ 11,50	+ 6,92

6. L'évolution comparée de la D.G.F. et de la fiscalité locale.

Conformément à la demande du Comité des finances locales, une étude comparée de l'évolution de 1975 à 1985 du V.R.T.S./D.G.F. et de la fiscalité locale et de leur part dans les budgets locaux a été réalisée par les services du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Compte tenu de leur intérêt, votre commission des Finances estime utile d'en rapporter les résultats.

● *Les communes.*

Entre 1975 et 1984, la D.G.F., comparée au V.R.T.S., a été multipliée par 3,15. Dans le même temps, la fiscalité a été multipliée par 4,08. Ces résultats doivent toutefois être interprétés avec prudence.

D'une part, la réforme de la taxe professionnelle, en 1983, a eu pour effet de réduire les contributions directes perçues par les communes, sans effet sur leurs recettes réelles de fonctionnement, puisque les allègements ont été compensés.

D'autre part, et en sens inverse, en 1984, la réforme de la taxe foncière sur les propriétés bâties a eu pour effet d'augmenter les contributions directes sans progression correspondante des ressources disponibles puisque les exonérations supprimées ou réduites faisaient déjà l'objet d'une compensation par l'Etat. Si l'on neutralise l'incidence de cette réforme qui est, selon les services concernés, sans influence sur l'importance réelle de l'aide apportée par l'Etat au titre de la D.G.F., la fiscalité se trouve en 1984, par rapport à 1975, multipliée par 3,91.

En 1975, le V.R.T.S. représentait 31,7 % des recettes de fonctionnement. En 1984, la D.G.F. représente 28,6 %. Dans le même temps, la fiscalité est passée de 37,7 % à 42,2 %, après neutralisation des effets de la réforme de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

De même, en 1985, les dégrèvements intervenus sur la taxe professionnelle conduiront à diminuer de 7,1 milliards de francs le produit prélevé, cette somme étant compensée par un concours supplémentaire de l'Etat de même montant. Compte tenu de cette mesure, la part de la fiscalité effectivement prélevée en 1985 est ramenée à 41,8 % soit à la valeur des années 1978-1979.

On notera, en outre, que l'évolution n'est pas linéaire et que la part du V.R.T.S./D.G.F. a, dans un premier temps, diminué jusqu'en 1980, année où elle représentait 29,6 % puis qu'elle est remontée en 1983 (30,3 %) et diminue depuis 1983.

On remarque de même que l'évolution de la part de la fiscalité n'est pas non plus linéaire ; elle est passée de 37,7 % en 1975 à 43,2 % en 1982 et est redescendue à 42,2 % en 1984, soit à son niveau de 1979 et à 41,8 % en 1985.

#### • *Les départements.*

Entre 1975 et 1984, le V.R.T.S./D.G.F. des départements a été multiplié par 2,73. Cette situation, moins favorable que celle des communes, s'explique par le fait que les départements perçoivent une part très faible des concours particuliers et qu'avant 1982, leur D.G.F. connaissait une croissance moins rapide que celle des communes.

Depuis 1982, la masse de la D.G.F. attribuée aux départements croît comme celle de la D.G.F. des communes. Depuis 1984, les départements défavorisés bénéficient de la dotation de fonctionnement minimale.

Entre 1975 et 1984, la fiscalité des départements a été multipliée par 3,94 et par 3,67 en neutralisant la réforme de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Ces chiffres posent les mêmes problèmes d'interprétation que ceux relatifs aux communes. S'y ajoutent des difficultés propres d'analyse entraînées par les effets des transferts de compétences intervenus depuis 1983.

La réforme de la taxe professionnelle, en 1983, a eu pour conséquence de réduire la part des contributions directes, sans incidence sur les recettes totales de fonctionnement, puisque l'Etat compense intégralement les atténuations d'impôts consenties par la loi du 26 juin 1982.

La réforme de la taxe foncière sur les propriétés bâties accroît, en revanche, la part de la fiscalité locale puisque la progression de ressources qui en découle ne se traduit pas par une augmentation corrélative des ressources nettes de fonctionnement. La moitié de la plus value fiscale ainsi obtenue par les départements, qui ne percevaient pas de compensation de l'Etat, a été en effet prise en compte au titre de la compensation des transferts de compétences. L'autre moitié constitue une amélioration nette des recettes réelles de fonctionnement des départements, sans incidence sur l'importance réelle apportée par l'Etat à travers la D.G.F. La réforme en elle-même se traduit par une augmentation du produit des contributions directes et donc de leur part, sans que cette dernière évolution témoigne d'un moindre apport de la D.G.F. Après neutralisation de cette réforme, la part de la fiscalité est de 35,2 % contre 30,2 % en 1975.

Mais il faut également corriger ce résultat pour tenir compte des effets des transferts de compétences en matière d'aide sociale. Ceux-ci ont eu pour conséquence la diminution des recettes réelles de fonctionnement des départements par suppression des anciens contingents de l'Etat, correspondant aux compétences dont il a désormais la responsabilité exclusive. La part des recettes de fonctionnement, autres que la D.G.F. et les contributions directes, c'est-à-dire avant 1984, essentiellement des contingents de l'Etat au titre de l'aide sociale, a diminué, d'où l'augmentation de la part relative de la D.G.F. et des contributions directes. Si on neutralise les effets du transfert de compétences, la part des contributions directes est de 31,3 %, compte non tenu des effets de la modification du régime d'évaluation du foncier bâti. La prise en compte de cet effet ramènerait, selon les services du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, la part de la fiscalité au-dessous de 31 %, soit à un niveau comparable à celui de 1975.

En 1985, les mesures de dégrèvement de la taxe professionnelle conduisent à diminuer de 2,8 milliards de francs le produit prélevé, cette somme étant compensée par un concours supplémentaire de l'Etat de même montant. Compte tenu de cette mesure, le taux de la fiscalité en 1985 est ramené (à structure constante vis-à-vis du transfert de compétences) à 29,3 %, soit au-dessous des valeurs constatées depuis dix ans.

\*

\* \*

**En conclusion de ce bilan, il est permis de souligner que si l'objectif poursuivi de rééquilibrer les dotations au profit des communes les plus défavorisées a été partiellement atteint, la part des communes les plus « riches » reste non négligeable et la correction obtenue n'a été, au total, que modérée.**

**Par ailleurs, les différents mécanismes mis en place ont des effets contradictoires qui s'annulent en partie. Ils sont, en outre, devenus de plus en plus complexes au fil des années et au gré des réformes partielles.**

**Enfin, compte tenu du taux de croissance prévisible de la masse totale dans les années à venir, le système défini en 1979 aurait sans doute, au cours de celles-ci, des effets redistributifs encore plus limités, à législation inchangée.**

### III. - LE SYSTÈME DE D.G.F. ACTUELLEMENT EN VIGUEUR ET SES DÉFAUTS

#### A. - Le régime actuel de la dotation globale de fonctionnement.

A plusieurs reprises modifiée et complétée, la structure du système en vigueur se présente comme suit.

1. *Le « tronc commun »* de la dotation globale de fonctionnement est composé d' :

- une **dotation forfaitaire** dont l'importance relative a progressivement diminué, passant de 57,5 % du montant du tronc commun de la D.G.F. (1) en 1979 à 42,5 % en 1985 ;

- une **dotation de péréquation** dont l'importance relative a corrélativement augmenté (42,5 % du tronc commun en 1979, 57,5 % en 1985). Cette dotation est elle-même divisée en deux parts :

- une première part répartie en fonction du **potentiel fiscal** comportant une majoration pour les communes de plus de 10.000 habitants structurellement déséquilibrées ;

- une seconde part répartie en fonction des **impôts sur les ménages**.

L'évolution des deux parts au sein de la dotation de péréquation s'est faite au profit de la part potentiel fiscal, qui représentait 20 % de cette dotation en 1979, pour atteindre 37,5 % en 1985.

2. *Des concours particuliers* tiennent compte des situations spécifiques de diverses catégories de collectivités locales. Le Comité des finances locales détermine, chaque année, le taux de prélèvement - compris entre 5 et 4 % - sur la D.G.F., destiné à financer les concours particuliers. Le nombre de ceux-ci, qui s'est accru au fil des années, est actuellement de 7, ce sont :

---

(1) Pourcentage calculé déduction faite des concours particuliers, de la garantie progressive minimale et de la dotation spéciale instituteurs.

- la **dotation de fonctionnement minimale** attribuée aux communes de moins de 2.000 habitants, dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes, et depuis 1984 aux départements de moins de 200.000 habitants. Son montant, qui ne peut être inférieur à 25 % des concours particuliers, est réparti pour un tiers en tenant compte des élèves domiciliés dans la commune et pour deux-tiers en tenant compte de la longueur de la voirie ;

- la **dotation supplémentaire** aux communes touristiques et thermales et leurs groupements destinée à prendre en compte leurs charges exceptionnelles. Son montant, déterminé par le Comité des finances locales, doit être compris entre 20 et 28 % des ressources affectées aux concours particuliers ;

- la **dotation destinée à compenser les charges des communes** qui connaissent une **importante fréquentation touristique journalière** (depuis 1984). Cette dotation est alimentée par prélèvement sur le montant des crédits affectés à la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales ;

- le **versement supplémentaire** à la dotation forfaitaire, pour **accroissement de population**, pour les communes en expansion démographique ;

- le **minimum garanti par habitant**, pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à celui de leur groupe démographique et, à partir de 1984, pour les départements de moins de 200.000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à celui de l'ensemble des départements ;

- la **dotation particulières aux villes centres d'agglomération** (depuis 1982) ;

- la **dotation particulière au profit des communes employant des agents** bénéficiant d'un détachement auprès d'une **organisation syndicale** représentative (depuis 1982).

3. *Une dotation spéciale* est destinée, depuis 1983, à compenser les charges supportées par les communes pour le logement des **instituteurs**. Cette dotation, qui a été, contrairement aux vœux du Sénat et du comité des finances locales intégrée dans la dotation globale de fonctionnement, évolue chaque année comme elle et est répartie par le Comité des finances locales proportionnellement au nombre des instituteurs logés ou indemnisés.

#### 4. *Les mécanismes d'indexation et de garantie.*

La D.G.F. est alimentée par un prélèvement sur les recettes nettes procurées par la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.), et est indexée sur l'évolution de ces recettes - à législation constante. Le taux de prélèvement est fixé, chaque année, par la loi de finances (16,45 % pour 1979 ; 16,752 % pour 1985).

- *L'évolution du montant de la D.G.E.*, rapide les premières années (+ 18,1 % en 1979 ; 13,9 % en 1980 ; 15,4 % en 1981 ; 15,6 % en 1982) s'est très sensiblement ralentie depuis lors, suivant approximativement le rythme de l'inflation.

Des mécanismes de garantie permettent néanmoins aux collectivités locales de compter sur une certaine stabilité de la ressource:

- *La garantie de progression minimale.*

Elle est constituée par un prélèvement sur le montant de la D.G.F., effectué par le Comité des finances locales. Fixé à 5 %, dans le dispositif initial, le taux de garantie de progression minimale a été ramené à 4 % à partir de 1984, compte tenu de l'évolution générale de la D.G.F. L'année 1985 a été marquée par l'explosion du nombre des communes bénéficiaires (17.536 contre 5.792 en 1979).

- *L'indexation sur l'échelle indiciaire de la fonction publique.*

La D.G.F. suivant normalement le rythme d'évolution de la T.V.A., donc celui de la situation économique générale, la loi de 1979 a prévu un mécanisme de garantie globale de la progression de la dotation, dans l'hypothèse d'une évolution insuffisante de la T.V.A. Dès lors que celle-ci progresse à un taux inférieur à celui du traitement annuel des fonctionnaires, correspondant à l'indice 100, c'est ce dernier taux qui doit être retenu pour la régularisation de la D.G.F.

Ce mécanisme, qui aurait permis aux collectivités locales de recevoir 1,260 milliard de francs au titre de la régularisation 1984, vient d'être modifié par l'article 29 de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier qui a cependant prévu une régularisation de 0,6 % de la D.G.F. pour 1984, soit environ 377 millions de francs.

## B. - Les défauts du système.

Les divers rapports déposés par le Gouvernement, en application de l'article 22 de la loi n° 80-1102 du 31 décembre 1980 et les travaux considérables menés à la demande du Comité des finances locales par la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, permettent de résumer les principaux défauts du régime actuel de la dotation globale de fonctionnement.

- la **complexité** due, en particulier, au trop grand nombre de concours particuliers dont les effets bénéfiques ne sont pas toujours évidents ;

- l'**insuffisante prise en compte des besoins sociaux des collectivités locales** dans la clé de répartition ;

- le **poids prépondérant du chiffre de la population**, c'est-à-dire l'importance de l'effet de taille dans cette même clé de répartition ;

- la **faible incidence, au niveau global, des mécanismes de péréquation** mis en place.

En outre, le mécanisme du potentiel fiscal présente lui-même plusieurs inconvénients qui résultent de ses modalités de calcul :

- aux termes de l'article L. 234-8 du Code des communes, le potentiel fiscal d'une commune est égal au montant de ses bases brutes d'imposition à chacune des quatre taxes directes locales pondérées par le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes pour l'ensemble des communes. Il en ressort que le potentiel fiscal d'une commune reflète davantage la capacité fiscale telle qu'elle résulte de l'ensemble du patrimoine bâti, du patrimoine non bâti et de l'activité économique, situés sur l'ensemble de son territoire que la capacité contributive de ses habitants ;

- le potentiel fiscal utilisé pour une année donnée est calculé à partir des bases d'imposition de la pénultième année qui sont, en ce qui concerne les bases d'imposition de la taxe professionnelle, elles-mêmes calculées selon des données constatées avec deux ans de retard. Il existe donc un décalage de quatre ans entre certaines données constitutives du potentiel fiscal et son utilisation pour la répartition de la D.G.F., ce qui ne permet pas de prendre en compte immédiatement l'évolution de la richesse potentielle de la commune ;

- le potentiel fiscal utilisé pour le calcul de la D.G.F. prend en compte les différences de richesse contributive en matière de taxe professionnelle, alors que celles-ci sont partiellement compensées par les divers mécanismes de péréquation de la taxe professionnelle elle-même (fonds national et fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle). Le potentiel est calculé, pour la D.G.F., sans prendre en compte les corrections opérées par la péréquation propre à la taxe professionnelle, d'autre part, l'importance de la redistribution des ressources entre collectivités territoriales est plus difficile à apprécier. La récente réforme du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle va cependant dans le bon sens, dans la mesure où elle a harmonisé les règles de prise en compte des écarts de potentiel fiscal. Elle n'infirme pas pour autant le constat.

Par ailleurs, le mécanisme de la part de la dotation de péréquation, répartie en fonction des impôts sur les ménages, soulève trois critiques :

- l'impôt sur les ménages prend en compte le produit de la fiscalité demandée aux ménages, mais ne tient pas compte de l'effort effectivement réalisé par les communes pour y parvenir. Or, pour un produit identique, deux communes d'importance comparable doivent exercer sur leurs habitants une pression fiscale très différente selon l'importance respective de leur potentiel fiscal ;

- le mécanisme de répartition conduit à privilégier le recours à l'impôts et peut aujourd'hui apparaître contraire à la politique de réduction des prélèvements obligatoires ;

- enfin, le mécanisme de répartition en fonction de l'impôt sur les ménages favorise les communes les plus riches ; en ce sens, il joue à contre-courant de la péréquation introduite par la dotation répartie en fonction du potentiel fiscal.

Il convient ainsi de s'interroger sur le maintien d'un mécanisme de répartition qui comporte des effets « pervers », sans pour autant être dénué de tout fondement, notamment à l'égard des communes qui, disposant de faibles bases d'imposition à la taxe professionnelle, ne peuvent faire autrement que solliciter la contribution fiscale des habitants.

Enfin, la garantie de progression minimale réalise une « contre péréquation » dont l'incidence sur l'ensemble de la répartition de la D.G.F. a été d'autant accrue que la progression de cette dernière s'est ralentie et que le niveau de la garantie de progression minimale a été maintenu jusqu'en 1983. Il n'a été que faiblement réduit en 1984 et 1985 (de 5 à 4 %) alors que le rythme de progression moyenne se ralentissait sensiblement.

Cela a pu conduire certains à s'interroger non seulement sur le maintien ou la suppression de cette garantie, mais également sur son éventuelle modulation en fonction de :

- l'évolution générale de la D.G.F. ;
- la situation propre de chaque commune susceptible d'en bénéficier.

Le système actuel de prise en compte des augmentations de population pour le calcul de la dotation forfaitaire tel qu'il résulte de l'article L. 234-15 du Code des communes, n'est pas totalement satisfaisant puisqu'il a pour effet de n'accorder aux communes qu'une garantie de recettes égale, en 1984, à 213,46 francs par habitant, quelle que soit la taille de la commune. De plus, cette garantie n'est versée que dans la mesure où le montant de la dotation forfaitaire, divisé par le nouveau chiffre de la population, est inférieur à ce minimum ; s'il est supérieur, la commune ne perçoit aucune recette complémentaire.

En outre, les modalités mêmes d'exécution des recensements complémentaires pourraient être revues, ainsi que le Comité des finances locales l'a d'ailleurs déjà demandé.

En effet, deux conditions doivent être remplies pour qu'un recensement complémentaire soit entrepris :

- l'augmentation estimée de population doit être au moins égale à 15 % ;
- il doit exister dans la commune un programme de construction de 25 logements au moins, ce qui est souvent difficile à atteindre pour les petites communes.

Une fois le recensement complémentaire opéré, les logements en chantier sont comptabilisés pour quatre habitants fictifs, ce qui peut paraître élevé compte tenu du taux réel d'occupation des logements.

Enfin, seuls sont pris en compte les habitants correspondant aux logements en chantier. En revanche, il est peu tenu compte du nombre d'habitants qui, pour une raison quelconque, ont quitté la commune depuis le dernier recensement général ou complémentaire.

Les mécanismes de sélection, comme de répartition, des dotations destinées à tenir compte des charges spécifiques à certaines catégories de communes, sont complexes : les éléments pris en compte le sont sur la base de déclaration et leur appréciation peut donner lieu à des évaluations divergentes, cependant que les conditions de gestion de ces dotations par l'administration centrale sont de plus en plus précaires. Par

ailleurs, l'augmentation du nombre de bénéficiaires et la diversification des dotations tendant à réduire la portée de l'aide ainsi accordée par l'Etat.

Enfin, s'il est normal que de tels concours ne profitent pas systématiquement en priorité aux communes qui tirent partie des dotations du tronc commun, encore faudrait-il qu'ils n'aillent pas complètement à contre-courant de la péréquation réalisée par celles-ci.

Toutefois, le principe de l'existence de dotations destinées à compenser les charges particulières supportées par certaines catégories de communes paraît rester justifié, à condition que les contreparties que les communes perçoivent de leur situation spécifique soient également prises en compte. Ainsi, pour les communes touristiques, le rapport de l'inspecteur général François a montré que, si ces communes supportent des charges particulières, elles ne font que modérément appel aux contributions de leurs habitants et disposent de ressources financières supérieures à la moyenne. C'est pourquoi, s'il paraît souhaitable de maintenir ces concours particuliers, il conviendrait, peut-être, d'en aménager les critères.

#### **IV. - LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET DE LOI**

Le texte qui vous est soumis présente trois caractéristiques principales :

- d'abord, et c'est essentiel, il ne modifie pas les règles d'abondement budgétaire de la dotation globale de fonctionnement ;

- ensuite, il ne constitue qu'une simplification très relative par rapport à la législation en vigueur ;

- enfin, il apparaît assez illusoire dans la volonté d'équité qui l'inspire.

##### **A. - Un texte qui ne modifie pas les règles d'abondement de la dotation globale de fonctionnement.**

Lors de la concertation menée au cours du premier semestre de 1985, le Comité des finances locales avait souligné l'intérêt qu'il attachait à l'abondement de la dotation globale de fonctionnement. Par abondement, il faut entendre le maintien des crédits du budget de l'Etat affectés à la dotation à un niveau cohérent avec les besoins de financement, en matière de fonctionnement, des collectivités locales.

Lors du vote de la loi du 3 janvier 1979, les préoccupations du Législateur avaient, à cet égard, été doubles :

- la première était de conférer un caractère évolutif et lié à l'activité économique à la dotation globale de fonctionnement. C'est la raison pour laquelle celle-ci fit l'objet d'un prélèvement sur le produit net prévisionnel de la taxe sur la valeur ajoutée et d'un système de régularisation ex post en fonction du produit effectivement recouvré ;

- la seconde était de mettre en place des garanties de ressources en cas de fléchissement de l'activité économique compte tenu du fait que les dépenses de fonctionnement sont structurellement caractérisées par une inélasticité à la baisse. C'est

la raison pour laquelle il avait été prévu que la régularisation ne pouvait conduire à une réduction du montant initial de la dotation. C'est aussi pourquoi le Sénat avait adopté un amendement de notre collègue M. Christian Poncelet qui prévoyait que si, à l'issue de la régularisation, le rythme d'évolution de la dotation était inférieur à celui des traitements de certains fonctionnaires, ce dernier était retenu comme critère de régularisation. Il est inutile de rappeler au Sénat que, lors de la discussion, en juin 1985, du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, le Gouvernement a proposé la modification de l'indice servant de référence dans ce cas.

**L'essentiel à retenir du projet en discussion est qu'il laisse intact le système de financement de la dotation globale de fonctionnement tel qu'il a été défini par l'article 38 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 portant loi de finances pour 1979 et précisé par les alinéas deuxième à septième de l'article L. 234-1 du Code des communes, tel qu'il résulte de la loi du 3 janvier 1979 modifiée.**

**Il reste que des regrets peuvent s'exprimer sur deux points :**

– d'abord, la nouvelle rédaction donnée au sixième alinéa de l'article L. 234-1 du Code des communes par l'article 29 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier fait référence, pour la régularisation éventuelle de la dotation globale de fonctionnement, à **l'indice nouveau majoré 334 de la fonction publique**. Or, cet indice ne semble pas correspondre à l'évolution moyenne des dépenses de personnel des collectivités locales qui, il faut le rappeler, emploient principalement des agents de catégorie C et D. La tentation pourrait, dès lors, naître de modifier, lors de la discussion du projet de loi, l'indice de référence mais on peut craindre que, du fait même du vote de la loi du 11 juillet 1985, elle ne se heurte aux règles de recevabilité financière définies à l'article 40 de la Constitution ;

– ensuite, à l'occasion des débats au Sénat, en juin 1985, sur le même projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, notre regretté collègue M. Jacques Toutain s'était enquis des conséquences des éventuelles extensions d'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée sur le montant de la dotation globale de fonctionnement. Rappelant l'esprit de l'article 38 de la loi de finances pour 1979 déjà évoqué, il s'était interrogé sur **le caractère apparemment sous-évalué du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée** lors de l'examen des lois de finances et sur la non-prise en compte d'un certain nombre de produits, notamment au regard des règles définies par la Communauté européenne. Le Gouvernement n'avait pas cru

devoir répondre précisément à ces interrogations. Il y a cependant là, pour votre commission des Finances, un aspect, difficilement vérifiable, qui mériterait d'être mis en lumière.

Le tableau ci-dessous révèle, en tout état de cause, le différentiel d'évolution qui existe constamment entre le produit prévisionnel de la taxe sur la valeur ajoutée et la dotation globale de fonctionnement, différentiel d'ailleurs aggravé par l'inclusion dans la D.G.F. de la dotation destinée à compenser les charges imposées aux communes au titre du logement des instituteurs.

**ÉVOLUTION COMPARÉE DU PRODUIT PRÉVISIONNEL  
DE LA T.V.A. ET DE LA D.G.F.**

	T.V.A. Produit prévisionnel (%)	D.G.F. (%)
1982 .....	+ 16,68	+ 15,6 (1)
1983 .....	+ 10,82	+ 8,84 (1)
1984 .....	+ 7,92	+ 6,92 (2)
1985 .....	+ 6,92	+ 5,18 (2)
1986 .....	+ 5,3	+ 4,7 (2)

(1) Hors « instituteurs ».

(2) « Instituteurs » compris.

Source : lois de finances.

**B. – Un texte qui ne constitue qu'une simplification  
très relative de la dotation globale de fonctionnement.**

Lors du dépôt du projet de loi, le Gouvernement s'est félicité du caractère simplificateur que présente ce texte au regard de la législation en vigueur. A cet égard, votre Commission ne peut témoigner, une nouvelle fois (1), que de son scepticisme.

*1. Les simplifications apportées.*

Un effort a été mené, s'agissant de la D.G.F. des communes, pour réduire le nombre des concours particuliers.

• **Dans la législation actuelle** – si l'on met à part la dotation spéciale destinée à compenser les charges imposées aux

(1) Cf. rapport n° 132 (Sénat 1983-1984) de M. Joseph Raybaud, p. 7 et rapport n° 146 (Sénat 1984-1985) de M. René Monory, p. 6.

communes du fait de l'obligation qui leur est faite de subvenir au logement des instituteurs, les concours particuliers sont au nombre de sept, à savoir :

- la **dotation de fonctionnement minimale** réservée aux communes de moins de 2.000 habitants (art. L. 234-13 du Code des communes);

- la **dotation supplémentaires aux communes touristiques ou thermales** (art. L. 234-14), elle-même assortie, depuis la loi du 29 décembre 1983, de la dotation aux communes dites à forte fréquentation touristique journalière;

- le versement supplémentaire pour accroissement de population (art. L. 234-15);

- le minimum garanti par habitant (art. L. 234-16);

- la **dotation en faveur des communes centres d'agglomérations** (art. L. 234-17);

- la dotation relative aux charges de détachement d'agents auprès d'organisations syndicales (art. L. 234-18);

- la dotation de fonctionnement du Comité des finances locales (art. L. 234-18).

• **Dans le projet de loi** qui vous est soumis, le nombre des concours particuliers est réduit à quatre, à savoir :

- la **dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales** (art. 14 du projet);

- une **dotation « ville principale »** qui prend place de la dotation commune centre (art. 15 du projet);

- la **dotation « organisations syndicales »** (art. 16 du projet);

- la **dotation de fonctionnement du Comité des finances locales** (art. 17 du projet).

Cette réduction du nombre des concours particuliers va dans le sens des vœux émis par le Comité des finances locales.

La nouvelle définition donnée à la dotation de base permet la suppression de la dotation de fonctionnement minimale et du minimum garanti par habitant, ainsi que du versement supplémentaire pour accroissement de population.

## 2. La tentation du perfectionnisme.

Il est dans la nature même de toute péréquation d'aboutir à des mécanismes complexes. Votre commission des Finances en est persuadée depuis bien des années et constate que les efforts menés pour simplifier la législation se sont soldés par un échec d'autant plus grave qu'il va à l'encontre même des principes de décentralisation.

La décentralisation implique, en effet, la compréhension des élus et des citoyens. Tel n'est malheureusement plus le cas.

Ainsi qu'en témoigne le tableau ci-contre, l'Assemblée nationale, à son tour, ne semble pas avoir su résister à la tentation de sacrifier au perfectionnisme, notamment, en redéfinissant les pourcentages des diverses parts de la D.G.F. des communes, en introduisant le critère du revenu imposable pour la répartition de la dotation de péréquation, en modifiant le rythme minimal de progression de la dotation des départements.

**Ces modifications auront-elles de l'utilité ? Votre commission des Finances est conduite à en douter, en partie, pour trois raisons :**

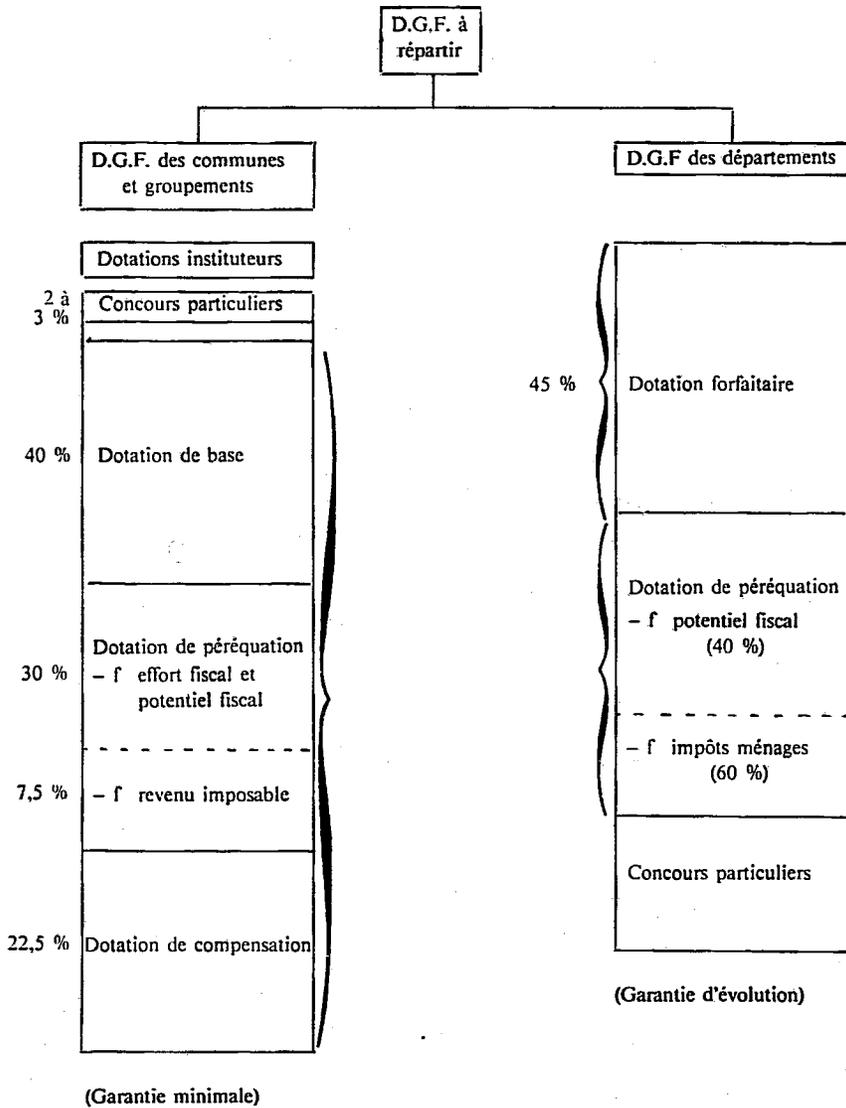
- d'abord, parce que la péréquation n'a d'effets qu'à la marge. Une savante - et peu lisible - étude commandée à une société, la S.E.R.E.F.I., par le ministère de l'Intérieur en 1984 a modestement conclu que le facteur distributif déterminant était l'importance de la population. Pourquoi, dès lors, sacrifier à cette frénésie de pourcentages, de critères objectifs, alors qu'il est démontré que ceux-ci ne jouent qu'un rôle anecdotique ?

- ensuite, parce que le passage d'un système à l'autre risque de provoquer, dans certains cas, des pertes de ressources qui - même si elles sont limitées - seront, à coup sûr, mal ressenties par les élus locaux concernés ;

- enfin, parce que la complexité même du système aboutit à un abandon du pouvoir, sinon à une technocratie de spécialistes, du moins au pouvoir réglementaire.

Pour ces raisons, votre Commission estime périlleux d'apporter des complications supplémentaires à ce texte et ne saurait qu'attirer l'attention du Sénat sur cet écueil.

LE SYSTÈME (1) DE D.G.F.  
DES COMMUNES  
PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI



(1) Non précisés les quote-part et préciput des D.O.M. et des T.O.M.

Elle observe d'ailleurs que les auteurs du projet de loi semblent si peu persuadés du bien-fondé du système qu'ils proposent qu'ils ont prévu une entrée en vigueur de ce dernier étalée sur cinq ans, voire sur dix ans. Une telle précaution trahit le souci implicite qui semble les habiter d'avoir, à la faveur du réexamen qui leur était imposé par l'article 22 de la loi de 1980, ouvert, peut-on dire, la « boîte de Pandore » de la D.G.F., c'est-à-dire risqué d'encourir les protestations de certains élus locaux et de susciter des rivalités entre bénéficiaires de la dotation.

Mais ce scrupule final aboutit à un système d'extinction « en sifflet » (art. 24 du projet) des effets de la répartition actuellement en vigueur, système qui apparaît bien plus complexe encore que cette dernière et ne pourra être maîtrisé que par quelques spécialistes.

Pour votre Commission, ce fait apparaît préoccupant.

### **C. - Un texte dans lequel la recherche de l'équité entre collectivités locales reste en partie illusoire.**

L'article 6 du projet de loi prévoit qu'une fraction de 30 % des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement est destinée à tenir compte de l'inégalité des ressources fiscales mesurée à partir du potentiel fiscal et de l'effort fiscal.

L'effort fiscal de chaque commune est égal au rapport entre, d'une part, le produit des impôts, taxes et redevances perçus l'année précédente et, d'autre part, le potentiel fiscal.

Le recours à cette notion d'effort fiscal de préférence à la notion d'impôt sur les ménages, telle qu'elle est définie actuellement à l'article L. 234-9 du Code des communes a pour objectif :

- de corriger les inégalités de ressources fiscales d'une collectivité à l'autre ;
- de prévenir la propension à l'alourdissement des impôts que semblait favoriser la référence aux impôts sur les ménages.

Votre commission des Finances s'est fixé comme principe de proposer un système de répartition qui privilégie les bons gestionnaires locaux, c'est-à-dire ceux qui mènent une politique financière rigoureuse et équilibrée en évitant d'alourdir à l'excès les impôts locaux.

Dans cette perspective, elle considère que la notion d'effort fiscal est une proposition intéressante.

Mais votre Commission tient à souligner que **la recherche de l'égalité voulue par les auteurs du projet de loi risque de rester illusoire** et ce pour deux raisons.

- D'abord, parce que l'Assemblée nationale a cru bon, en adoptant un amendement de sa commission des Finances à l'article 9 de **ne pas prendre en compte la taxe professionnelle** dans le produit des impôts, taxes et redevances qui permettront de mesurer l'effort fiscal. Il s'ensuit que l'effort fiscal serait mesuré en fonction des seuls impôts sur les ménages.

L'effort fiscal pouvait être mesuré comme le rapport entre le produit fiscal effectivement perçu et le potentiel fiscal, produit de la richesse et d'un effort moyen, et plus précisément la propension à mobiliser le potentiel fiscal, **l'exclusion de la taxe professionnelle des impôts faisant référence conduit à fausser largement l'appréciation qui peut être portée sur l'effort fiscal réel** même si elle présente l'avantage de prévenir certaines tentations de surfiscalisation.

- Ensuite, parce que **le potentiel fiscal retenu, lui aussi**, comme critère de répartition, est égal au montant des bases brutes pondérées des quatre taxes directes locales. C'est cette notion qui est, ensuite, rapportée au nombre d'habitants.

Or, cette référence aux bases des impôts locaux n'est pas satisfaisante. Dans le rapport sur les orientations de la réforme, établi par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et rendu au Comité des finances locales en février 1985, il était dit : **« L'utilisation des bases des impôts serait plus satisfaisante si les évaluations de ces bases étaient elles-mêmes homogènes, ce qui n'est pas le cas actuellement. »**

Cette difficulté n'avait pas échappé à votre commission des Finances qui, dès le mois de juin 1985 et sur proposition de notre collègue M. Jacques Descours Desacres, avait suggéré qu'une révision générale des valeurs locatives servant d'assiette aux taxes directes locales soit mise en œuvre en 1987 et utilisable en 1989. Cette suggestion n'a malheureusement pas été retenue.

Dans le rapport au Comité des finances locales, déjà cité, il était indiqué : **« Les délais nécessaires d'harmonisation et l'importance de la tâche que celle-ci implique empêchent cependant d'en faire une condition de la réforme de la D.G.F. ».**

Sans méconnaître ces difficultés, votre commission des **Finances** ne partage pas ce point de vue. Elle estime que la **révision des bases** - procédure qui n'est pas intervenue depuis 1961 et 1970 - aurait dû constituer un **préalable indispensable** compte tenu des mécanismes proposés pour le calcul du potentiel fiscal, sauf à léser plus ou moins gravement certaines collectivités locales.

## DEUXIÈME PARTIE

### EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 26 septembre sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, président, la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la nation a procédé à l'examen du projet de loi n° 454 (Sénat 1984-1985), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la dotation globale de fonctionnement.

**M. René Monory**, rapporteur, après avoir résumé la genèse et les dispositions du projet de loi en a exposé les caractéristiques principales. Il a, en conclusion, proposé à la Commission de donner un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi sous réserve d'une quinzaine d'amendements.

A l'issue de cet exposé, **M. Maurice Schumann** a approuvé la position de principe du rapporteur quant à l'examen du texte. Il a souligné que, pour 1986, les inquiétudes des élus se confirmaient sur l'évolution de la masse même des crédits de la dotation.

**M. André-Georges Voisin** a estimé que la dotation ne remplissait pas le même rôle qu'auparavant. Il a souligné le sort préoccupant des communes qui se trouvent à la garantie minimale et la nécessité de mettre la dotation « instituteurs » hors de la dotation globale de fonctionnement.

**M. Jacques Descours Desacres** a rappelé les conditions d'élaboration de ce projet de loi. Il a estimé que les simulations fournies n'étaient pas totalement satisfaisantes compte tenu de la phase transitoire prévue et émis des réserves sur l'incidence de la réforme. Il a estimé que l'utilisation proposée par le projet de loi du revenu cadastral à travers le potentiel fiscal et l'effort fiscal était abusive compte tenu du caractère disparate des bases de la fiscalité locale.

**M. Camille Vallin** a souligné la modeste progression de la dotation dans les années récentes et l'altération de son lien avec l'activité économique. Il a émis des réserves sur la durée de dix ans initialement proposée pour la période transitoire. Il est

convenu que les modifications de répartition pouvaient aboutir, ponctuellement, à des manques à gagner par rapport au système antérieur. Il a souhaité que le minimum garanti ne nuise pas trop à la péréquation et que la dotation « instituteurs » soit inscrite à part.

**M. René Ballayer** a estimé que les inégalités de dotation forfaitaire ne devaient pas être pérennisées. Il a émis des réserves sur la notion d'effort fiscal, compte tenu de la non-prise en compte de la taxe professionnelle et sur la prise en compte du logement locatif.

**M. Stéphane Bonduel** a estimé que le projet de loi pourrait apporter quelques améliorations pour les communes à condition que la dotation « instituteurs » soit décomptée à part. Concernant la dotation de compensation, il a émis des réserves sur la notion d'élèves scolarisés.

M. René Monory, rapporteur, répondant aux intervenants, a souligné que le sort des petites communes avait été relativement amélioré depuis 1975, notamment grâce au remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée. Il a estimé que les bases de T.V.A. devraient être prises intégralement en compte pour l'abondement de la dotation, alors que l'on annonce à terme la disparition de certaines bonifications d'intérêts en faveur des collectivités locales. Il a estimé que la subordination de l'entrée en vigueur de la réforme à une actualisation des bases de la fiscalité locale n'allait pas sans inconvénient.

**M. Josy Moinet** a estimé que les critiques mises en évidence par la Commission devraient faire l'objet d'une déclaration solennelle. Il a également, émis des réserves sur les modalités de calcul de la notion d'effort fiscal mais estimé que le projet de loi devait être accueilli dans un esprit de dialogue.

La Commission est, à l'unanimité, tombée d'accord sur ce dernier point et a adopté un certain nombre d'amendements.

Avant la section I, elle a décidée de proposer l'adoption d'un amendement tendant à une inscription budgétaire de la dotation « instituteurs » distincte de celle de la dotation globale de fonctionnement.

A l'article 3 (Dotation de base), elle a adopté un amendement de coordination.

A l'article 6 (Dotation de péréquation), elle a adopté un amendement de coordination.

A l'article 10 (Attribution par habitant), elle a adopté un amendement de coordination avec les dispositions relatives à la fraction nouvelle introduite par l'Assemblée nationale au titre de la dotation de péréquation.

A l'article 12 (Dotation de compensation), elle a adopté deux amendements. Le premier tend à étendre au secteur du logement social en accession à la propriété le critère de répartition de la dotation de compensation. MM. André-Georges Voisin et Camille Vallin ont, toutefois, émis des réserves quant aux possibilités matérielles d'appréhender exactement le parc communal des logements sociaux. Le second amendement a un objet de coordination.

A l'article 13 (Ressources affectées aux concours particuliers), la Commission a adopté un amendement tendant, à la fois, à rectifier une erreur matérielle et de coordination.

A l'article 20 (Garantie minimale de progression), la Commission a adopté un amendement tendant à fixer à 60 % du taux de progression annuel total de la D.G.F. le taux de cette garantie pour les communes. Elle a, en outre, adopté un amendement de coordination.

A l'article 23 (Fixation de la part des concours particuliers par le comité des finances locales), la Commission a adopté un amendement tendant à offrir au Gouvernement la faculté de soumettre pour étude au comité des finances locales des projets de lois ou des projets d'amendements du Gouvernement en matière de finances locales.

A l'article 24 (Mise en œuvre progressive de la réforme), la Commission a adopté trois amendements de coordination ainsi qu'un amendement tenant à porter à dix années, au lieu de cinq, la période de mise en œuvre.

A l'article 25 (Agglomérations nouvelles), la Commission a décidé de proposer le rétablissement de l'article 31 de la loi du 13 juillet 1983 dans une rédaction assurant la coordination avec l'article 6 du projet.

Enfin, l'article 39 (Rapport annuel d'exécution), la Commission a étendu le contenu du rapport à l'exécution de l'ensemble des dispositions relatives à la D.G.F. et ouvert la possibilité d'y faire figurer les corrections qui s'avèreraient nécessaires.

La Commission a alors adopté les conclusions de son Rapporteur. Sous réserve des amendements qu'elle propose, elle a décidé, dans sa majorité, de donner un avis favorable au projet de loi n° 454 relatif à la dotation globale de fonctionnement.

## TROISIÈME PARTIE

### EXAMEN DES ARTICLES

#### SECTION I

#### *Dispositions applicables à la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements.*

##### *Article premier.*

#### **Éléments de la dotation globale de fonctionnement des communes.**

##### *Commentaire :*

L'article premier procède à une redéfinition des éléments de la dotation globale de fonctionnement des communes.

Jusqu'à présent cette dotation comportait, sous l'empire de la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 :

- une dotation forfaitaire ;
- une dotation de péréquation ;
- une dotation spéciale ;
- des concours particuliers.

De la nouvelle rédaction proposée pour le premier alinéa de l'article L. 234-1 du Code des communes, il résulte que la dotation globale de fonctionnement comporterait :

- une **dotation de base** qui fait l'objet des articles 3 et 4 du projet en discussion ;
- une **dotation de péréquation** qui fait l'objet des articles 5 à 11 du projet ;
- une **dotation de compensation** qui fait l'objet de l'article 12 ;

- une **dotation spéciale** qui fait l'objet de l'article 14 du projet ;

- des **concours particuliers** qui font l'objet des articles 13, 15 à 17 du projet de loi.

Il convient de préciser que **cet article premier**, en ne modifiant que le premier alinéa de l'article L. 234-1 du Code des communes **maintient dans leur état actuel l'ensemble des dispositions en vigueur relatives au financement général de la dotation globale de fonctionnement.**

**Ce maintien**, auquel a veillé l'Assemblée nationale, il faut le reconnaître, **constitue une garantie fondamentale pour l'abondement de la dotation globale de fonctionnement.**

Il convient, en outre, de rappeler quelles sont ces règles de financement :

- prélèvement sur le produit net prévisionnel de la taxe sur la valeur ajoutée à législation constante, conformément à l'article 38 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 portant loi de finances pour 1979 ;

- modification éventuelle de taux de prélèvement pour obtenir le même produit en cas de modification de la législation relative à la taxe sur la valeur ajoutée ;

- régularisation avant le 31 juillet, sur la base du produit net effectif de la taxe sur la valeur ajoutée, de la dotation afférente à l'exercice précédent ;

- inclusion dans cette régularisation du reliquat comptable éventuel du même exercice ;

- prohibition de toute réduction du montant initial de la dotation à l'occasion de la régularisation ;

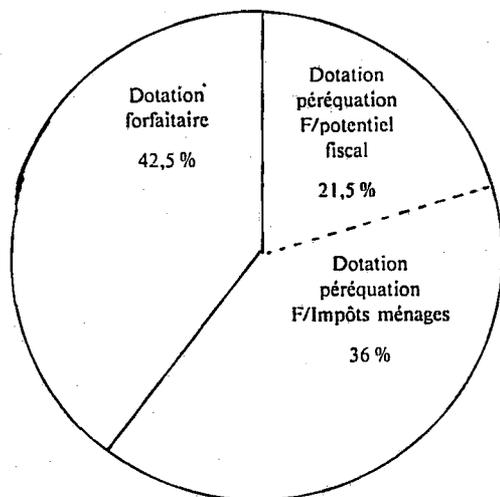
- référence au rythme d'accroissement des traitements annuels de certains fonctionnaires dans l'hypothèse où la régularisation définie plus haut aboutirait à un taux de progression de la dotation inférieur à ce rythme d'accroissement. On se souvient que cette référence avait fait l'objet de débats importants lors de la discussion, au Sénat, en juin 1985, du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Votre commission des Finances considère le maintien de ces dispositions comme essentiel.

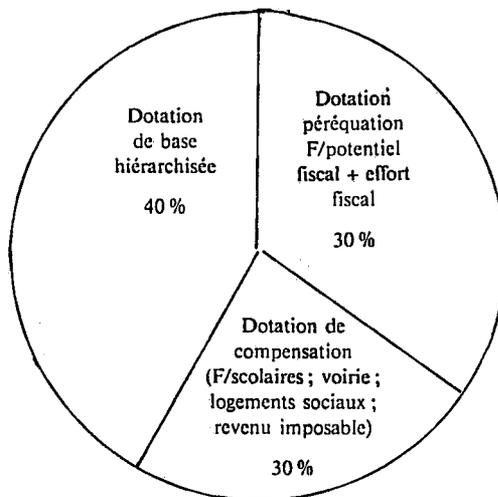
## STRUCTURE DU « TRONC COMMUN » DE LA D.G.F. DES COMMUNES

Source : Division des collectivités locales, Sénat.

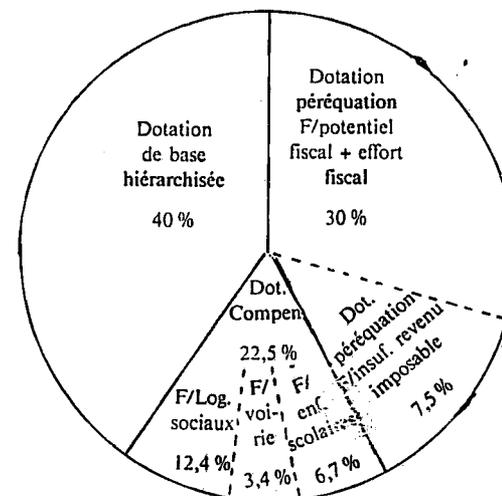
1985



Projet de loi initial



Texte adopté par l'Assemblée nationale



*Décision de la Commission :*

Avant l'article premier, votre commission des Finances vous propose d'insérer un article additionnel tendant à une inscription budgétaire de la dotation « instituteurs » **distincte** de celle de la dotation globale de fonctionnement. Elle estime que cette distinction constitue un préalable fondamental.

La Commission vous propose ensuite d'adopter l'article premier sans modification.

*Article 2.*

**Dotation de base.  
Intitulé de sous-section.**

*Commentaire :*

L'article 2 tend à substituer une sous-section « Dotation de base » à l'actuelle sous-section « Dotation forfaitaire » du Code des communes. Il est donc de pure forme et n'appelle pas de commentaire particulier.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 3.*

**Dotation de base.**

*Commentaire :*

Aux termes de l'article 3, une dotation dite « de base » vient se substituer à l'actuelle dotation forfaitaire. On se reportera au bilan retracé dans l'exposé général pour apprécier l'évolution de la dotation forfaitaire.

Il faut rappeler que la part de cette dernière diminuait de 2,5 % chaque année et représente, en 1985, quelque 42,5 % de la D.G.F. hors concours particuliers, instituteurs et garantie de progression minimale.

L'article 3 propose de fixer la part de la dotation de base à 40 % de l'enveloppe globale, hors concours particuliers, instituteurs et garantie de progression minimale.

Il constitue **une novation** dans la mesure où il substitue **une dotation de capitation**, c'est-à-dire par tête d'habitants à la dotation forfaitaire, lointaine héritière de la taxe sur les salaires. Cette dotation est, en outre, **hiérarchisée**, c'est-à-dire calculée par rapport à un coefficient applicable par groupe démographique.

Un coefficient de pondération est donc appliqué qui varie de 1 pour les communes de moins de 500 habitants à 2,5 pour les villes de plus de 200.000 habitants, les communes étant réparties en quinze groupes démographiques correspondant à ceux qui sont actuellement définis par l'article L. 234-7 du Code des communes pour le calcul de la part de la dotation de péréquation répartie en fonction du potentiel fiscal.

Il est en effet apparu, aux auteurs du projet de loi, que l'institution d'une dotation de capitation uniforme pour toutes les communes pénaliserait particulièrement les grandes communes. Le rapport actuel de la dotation forfaitaire varie en effet de 1 à 2,9. En outre, on ne peut ignorer la réalité du fait que les dépenses de fonctionnement croissent avec la taille de la commune.

Cette substitution devrait, selon les auteurs du projet de loi, permettre de réduire les écarts entre certaines grandes villes et l'ensemble des communes mais aussi de ne pas pénaliser les communes péri-urbaines au développement récent.

Votre commission de Finances rappelle que les études menées sur la ventilation de la D.G.F. concluaient qu'en tout état de cause la population était le facteur principal de répartition. Elle estime que l'attribution par tête ne devrait pas provoquer de transferts excessifs mais qu'il conviendra, chaque année, d'en étudier très précisément les effets afin de remédier aux difficultés éventuelles.

L'Assemblée nationale s'est bornée à apporter à cet article un amendement évacuant l'article L. 234-12 et l'article L. 235-15 du Code des communes des dispositions à exclusion pour parvenir au calcul de la dotation, afin que les dotations concernées soient déduites de la masse globale et non de celle réservée aux communes.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement de coordination.

*Article 4.*

**Modification des limites territoriales  
de la commune.**

*Commentaire :*

L'article 4 précise les modalités de calcul de la dotation de base en cas de modification des limites territoriales d'une commune. Il prévoit que l'attribution qu'elle reçoit est calculée compte tenu du transfert de population intervenu sur la base du nouveau groupe démographique auquel elle appartient. L'utilité d'une telle disposition, qui se justifiait pleinement pour la dotation forfaitaire, calculée proportionnellement à celle perçue l'année précédente, peut sembler, cependant, moins évidente pour la dotation de base, compte tenu du système de hiérarchisation retenu à l'article 3.

L'Assemblée nationale n'a adopté, à cet article, qu'un amendement d'ordre rédactionnel présenté par sa commission des Lois.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 5.*

**Dotation de péréquation.  
Intitulé de sous-section.**

*Commentaire :*

Cet article, qui tend à insérer avant l'article L. 234-4 dont la rédaction est modifiée à l'article 6, un intitulé de sous-section nouveau, est de pure forme et n'appelle pas de commentaire particulier.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 6.*

**Dotation de péréquation.**

*Commentaire :*

L'article 6 a été modifié par l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement de sa commission des Finances.

• Il reprend, dans les alinéas deuxième et troisième proposés pour l'article L. 234-4 du Code des communes, l'esprit du texte gouvernemental. Ainsi, une **première fraction de la dotation de péréquation** – et non plus la totalité de cette dotation comme dans le projet initial – sera répartie **en fonction du potentiel fiscal et de l'effort fiscal**.

Le potentiel fiscal est défini à l'article 8 du projet de loi et l'effort fiscal à l'article 7.

Cette fraction de la dotation de péréquation représentera 30 % de la D.G.F. après déduction des concours particuliers, de la dotation instituteurs et de la garantie minimale.

Votre commission des Finances estime :

– que la mise en vigueur de ce nouveau système aurait dû être **subordonnée à une révision générale des valeurs locatives foncières**, sauf à risquer d'être inéquitable ;

– que les critères de potentiel et d'effort fiscal conduisent implicitement les communes à contribuer à l'alourdissement des prélèvements obligatoires, dans une période où la volonté politique s'exerce en sens inverse.

Elle ne peut donc qu'émettre certaines réserves sur ces critères.

• L'Assemblée nationale a, en outre, décidé qu'une **deuxième fraction** de la dotation de péréquation, représentant 7,5 % de la D.G.F. disponible serait répartie à raison de **l'insuffisance du revenu imposable par habitant**, ou dans les très petites communes, du revenu moyen par habitant.

Cet apport législatif avait été envisagé lors de la concertation menée par le Gouvernement avec le Comité des finances locales.

En 1982, dernière année connue, le revenu imposable moyen par habitant est de 19.126 francs. Il est, en moyenne, régulièrement croissant avec la taille des communes ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Revenu imposable net par habitant	Moyenne (F)	1 <sup>er</sup> « décile »	9 <sup>e</sup> « décile »	Rapport « interdécile »
Communes de moins de 2.000 habitants .	15.726	6.500	20.700	3,18
2.000 à 5.000 habitants .....	18.250	13.100	24.200	1,85
5.000 à 10.000 habitants .....	19.250	13.900	24.500	1,76
Plus de 10.000 habitants .....	21.781	15.700	28.500	1,82

En moyenne, les revenus par habitant des communes de plus de 10.000 habitants sont supérieurs de 38,5 % à ceux des communes de moins de 2.000 habitants.

La dispersion à l'intérieur de chaque strate démographique est plus importante pour les communes de moins de 2.000 habitants (rapport interdécile de 3,18) que pour l'ensemble des autres strates qui présentent des dispersions à peu près homogènes (rapports interdéciles compris entre 1,76 et 1,82).

Une étude a été effectuée pour mesurer les corrélations éventuelles entre la D.G.F. telle qu'elle existe actuellement, et le revenu imposable. Les résultats apparaissent dans le tableau ci-dessous.

	2.000 habitants	2.000 à 5.000 habitants	5.000 à 10.000 habitants	10.000 habitants
D.G.F. y compris concours particuliers .	- 0,15	+ 0,23	+ 0,24	+ 0,31
Ratio D.G.F./V.R.T.S. ....	- 0,15	- 0,071	- 0,09	- 0,13

Pour les communes de plus de 2.000 habitants, on constate une **corrélation négative faible mais nette** (coefficients compris entre 0,2 et 0,3). **En général, les communes à revenus imposables élevés perçoivent plus de dotation, par habitant, que les autres.**

La valeur du coefficient, pour les communes de moins de 2.000 habitants (- 0,15) semble révéler un traitement légèrement plus équitable pour les communes à faibles revenus de cette strate.

La prise en compte du revenu imposable des habitants comme nouveau critère de répartition d'une D.G.F. rénovée peut être envisagée dans la mesure où l'insuffisance du revenu des habitants peut être une source de charges importantes pour la commune : services collectifs plus nombreux, tarifs plus bas, etc.

Il existe actuellement un fichier géré par la Direction générale des impôts et qui comporte, pour chaque commune ayant au moins dix foyers fiscaux, le nombre de foyers fiscaux, le total des revenus nets imposables, le total des revenus nets imposables, le total des impôts sur le revenu. Sont donc exclues, pour des raisons de confidentialité, un certain nombre de toutes petites communes (de l'ordre de 1.200), ce qui constitue une difficulté technique non négligeable pour une éventuelle répartition en fonction de ce critère.

Ce fichier, transmis au cours du premier trimestre de chaque année, a trait aux revenus de l'année  $n - 3$  et aux impôts de l'année  $n - 2$  (le fichier communiqué au premier trimestre 1985 donne les revenus de l'année 1982 et les impôts 1983).

Sa qualité paraît bonne mais s'il devait servir à la répartition de la D.G.F., les délais de fourniture devraient, selon les services concernés, être resserrés pour être compatibles avec le calendrier annuel de répartition de la D.G.F. ; à défaut, les données prises en compte seraient celles de l'exercice  $n - 4$ .

Un mécanisme particulier d'attribution, sur des bases forfaitaires par exemple, devrait être élaboré pour les communes non recensées comportant moins de dix foyers fiscaux.

En outre, les études menées sur certains départements semblent avoir montré que la prise en compte de ce critère conduit à favoriser les communes rurales à faible revenu déclaré, au détriment des communes voisines comportant davantage de salariés modestes, ce qui reflète l'inégale connaissance des revenus en France.

Pour ces raisons, le critère, retenu par l'Assemblée nationale, du revenu **imposable** par habitant, ne semble pas déraisonnable même s'il suscite des interrogations.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement de coordination.

*Article 7.*

**Définition de l'effort fiscal.**

*Commentaire :*

L'article 7 procède à une définition de l'effort fiscal, à savoir le rapport entre le produit des impôts perçus et le potentiel fiscal.

L'Assemblée nationale a cru bon de supprimer de l'énumération des divers impôts servant au calcul du produit fiscal la **taxe professionnelle**, tout en laissant subsister cette taxe dans le calcul du potentiel fiscal.

Il en résulte un déséquilibre apparent que les débats à l'Assemblée nationale n'expliquent pas totalement.

Votre commission des Finances estime cependant que le fait d'exclure la taxe professionnelle du calcul de l'effort fiscal aura, au moins, le mérite de **ne pas inciter les communes à alourdir leur pression fiscale sur les entreprises**.

Elle tient cependant à rappeler que, selon le rapport d'orientation remis par la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, « **globalement, on constate que l'effort fiscal est croissant en fonction de la population des communes** ».

Par conséquent, elle estime partiellement illusoire le facteur péréquateur ainsi choisi.

#### *Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### *Article 8.*

#### **Définition du potentiel fiscal.**

#### *Commentaire :*

Après avoir défini, à l'article 7, l'effort fiscal, le projet définit ici le potentiel fiscal pour l'application des règles relatives à la dotation de péréquation.

Cette notion figurait jusqu'à présent à l'article L. 234-8 du Code des communes. Désormais, elle figurera à l'article L. 234-6, ce qui ne simplifiera pas les lectures comparatives du Code des communes ainsi qu'en témoigne le tableau qui illustre le présent rapport.

Sont incluses dans la base de calcul – c'est une novation – les variations de bases correspondant à l'écrêtement ou au versement opéré au titre de la péréquation départementale de la taxe professionnelle.

Reste également incluse dans les bases, la **taxe professionnelle** elle-même, contrairement à ce qui est proposé à l'article 7 et à l'article 9 pour le produit servant de référence au calcul de l'effort fiscal.

Le potentiel fiscal ainsi calculé peut être ramené au nombre d'habitants.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 9.*

### **Impôts servant au calcul de l'effort fiscal.**

*Commentaire :*

L'article 9 qui donne une nouvelle rédaction à l'article L. 234-7 du Code des communes reprend, en réalité, peu ou prou, la rédaction de l'actuel article L. 234-9 du Code des communes. Votre Commission ne peut que déplorer la « gymnastique » superflue que nécessitera toute comparaison entre la rédaction des dispositions anciennes et celle qui sortira de nos débats.

Cet article 9 constitue une disposition d'application de l'article 7 ci-dessus qui a défini l'effort fiscal. Il précise, quant à lui, le produit des impôts, taxes et redevances pris en considération pour le calcul de cet effort.

Seront ainsi prises en compte, les ressources nettes de :

- la **taxe foncière sur les propriétés bâties**, majorée des exonérations prévues aux articles 1382 (résidences universitaires, casernements militaires), et 1383 à 1387 du Code général des impôts (constructions nouvelles, extensions et reconstructions) ;

- la **taxe foncière sur les propriétés non bâties**, majorée des exonérations prévues à l'article 1394 (universités et terrains militaires) du Code général des impôts ;

- la **taxe d'habitation**, majorée des exonérations prévues à l'article 1408 (universités et casernements militaires) du Code général des impôts ;

- enfin, la **taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères**.

Lorsque les exonérations portent sur des biens situés sur le territoire de plusieurs communes, les majorations prévues sont réparties entre ces communes au prorata des surfaces en cause.

Le projet initial du Gouvernement avait intégré la **taxe professionnelle** dans cette liste d'impôts. L'Assemblée nationale a **supprimé** cette disposition. Une telle décision comporte deux conséquences :

- la première est **d'asseoir la notion d'effort fiscal sur les seuls impôts sur les ménages** et de revenir purement et simplement à l'esprit de l'actuel article L. 234-9 du Code des communes. Du strict point de vue de la réalité fiscale, cette suppression présente donc l'inconvénient de passer sous silence le poids de la taxe professionnelle au sein des impôts locaux. Certains regretteront légitimement cette disposition qui va favoriser les communes où l'effort fiscal (produit des impôts/potentiel fiscal) est significatif sur les seuls impôts sur les ménages. **Il y a là une source de distorsion** si l'on veut bien considérer que la fiscalité locale constitue un tout ;

- la seconde conséquence corrige quelque peu la précédente si l'on prend en compte la nécessaire modération des prélèvements obligatoires. En effet, la notion d'effort fiscal, même si elle atténue quelque peu celle, plus brutale, d'impôts sur les ménages, comporte, en soi, le risque de constituer une **incitation à l'alourdissement de la fiscalité** dans le but de maximiser l'adéquation entre potentiel fiscal et produit fiscal effectivement perçu. Dans cette perspective, **la non-prise en compte du produit de la taxe professionnelle laisse à penser que cette incitation n'existera pas pour cette taxe**. Aussi, alors que le régime de la taxe professionnelle a fait l'objet de nombreuses critiques, est-il permis d'estimer que cette exclusion ne présente pas que des inconvénients.

Votre commission des Finances tient à souligner qu'elle s'est fixé comme principe de retenir les dispositions favorables à une **bonne gestion** locale, c'est-à-dire à un budget où les dépenses restent raisonnables, de même que la fiscalité.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 10.*

**Attribution par habitant.**

*Commentaire :*

L'article 10 précise la notion d'attribution par habitant de la première fraction de la dotation de péréquation, telle qu'elle est définie à l'article 6 du présent projet de loi.

Rappelons qu'il s'agit de la fraction destinée à tenir compte des inégalités de ressources fiscales.

Le mode de calcul de cette attribution est complexe. Votre Commission regrette qu'il soit ainsi peu contrôlable par les élus locaux.

La base du calcul de l'attribution repose sur l'attribution moyenne nationale. Celle-ci doit être calculée, comme c'est le cas actuellement, en divisant la masse à répartir par la population totale des communes pondérée de l'écart relatif de potentiel fiscal de chaque commune par rapport au potentiel fiscal moyen des communes du même groupe.

L'attribution par habitant revenant à chaque commune est ensuite calculée en multipliant l'attribution moyenne nationale par l'effort fiscal, augmenté ou diminué proportionnellement à l'écart relatif du potentiel fiscal par habitant de la commune par rapport au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique.

Dans le système actuel, lorsqu'une commune avait un potentiel fiscal supérieur au triple du potentiel fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique, elle ne percevait pas la part de la dotation de péréquation attribuée en fonction du potentiel fiscal. Cette disposition est transposée et renforcée dans le nouveau régime proposé. Aucune dotation de péréquation n'est en effet versée aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est deux fois supérieur au potentiel fiscal moyen des communes du même groupe. La nouvelle dotation de péréquation pourrait ainsi opérer une plus forte redistribution.

En outre, en intégrant la notion d'effort fiscal, elle prend en compte non seulement les capacités contributives des communes, mais également la manière dont elles les mettent en œuvre. La nouvelle dotation devrait avantager les communes ayant un faible potentiel fiscal qui réalisent néanmoins un effort supérieur à la moyenne, tandis qu'elle limitera la croissance des attributions

versées aux communes ayant un potentiel fiscal supérieur à la moyenne et qui réalisent en revanche un effort fiscal inférieur à la moyenne.

D'après les simulations qui ont été réalisées, cette dotation devrait être assez hiérarchisée en fonction de la taille des communes.

Votre Commission observe, pour finir, qu'il conviendrait de préciser les modalités de calcul de l'attribution revenant à chaque commune au titre de la deuxième fraction de la dotation de péréquation qui a été introduite par l'Assemblée nationale.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement de coordination avec les dispositions relatives à la fraction nouvelle, introduite par l'Assemblée nationale, au titre de la dotation de péréquation.

#### *Article 11.*

#### **Modification des limites des communes.**

*Commentaire :*

Une fois de plus, les auteurs du projet de loi se sont livrés au jeu superflu de la dénumérotation de dispositions en vigueur. Ainsi, ce qui existait à l'article L. 234-10 du Code des communes devient l'article L. 234-9. La rédaction ne faisant pas l'objet de modifications substantielles, ce nouvel article n'appelle pas de commentaire particulier.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 12.*

**Dotation de compensation.**

*Commentaire :*

Le projet de loi, qui se prétend simplificateur, remplace deux dotations (forfaitaire et péréquation) par trois dotations (capitation, péréquation et compensation). S'agit-il d'une simplification ? Les élus locaux jugeront.

C'est, en effet, une dotation de compensation que tend à créer l'article 12 à travers le nouvel article L. 234-10.

Cette dotation représentera 22,5 % de la D.G.F. hors concours particuliers, instituteurs et garantie d'évolution. Ce pourcentage résulte des débats à l'Assemblée nationale et tire les conséquences de la création d'une fraction supplémentaire de 7,5 % au titre de la dotation de péréquation. Le projet de loi initial prévoyait 30 %.

L'Assemblée nationale a cru bon de préciser dans la loi les pourcentages de prise en compte des critères de répartition.

Trois critères sont retenus :

- pour 30 % le nombre d'enfants de trois à seize ans révolus domiciliés dans la commune ;
- pour 15 % la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal ;
- pour 55 % l'importance du parc des logements sociaux locatifs.

Cette nouvelle dotation est le fruit d'une réflexion menée au Comité des finances locales sur la nécessité d'une prise en compte de ce que l'on pourrait appeler le **potentiel « social »** de la commune.

En théorie, cette idée est séduisante mais elle rencontre le **scepticisme** de votre commission des Finances. En effet, les moyens mis en place pour définir ce potentiel social de la commune ne sont pas autre chose qu'un avatar nouveau des critères objectifs chers au Législateur de 1979 et dont l'étude menée par la S.E.R.E.F.I. en 1984 sur les effets de la péréquation a largement montré le caractère inopérant. Ces critères objectifs se cumulent, en effet, le plus souvent avec la taille de la commune.

Votre Commission est donc peu encline à proposer des modifications de l'article L. 234-10. Elle observe toutefois que **la seule prise en compte des logements sociaux locatifs risque de pénaliser les communes qui ont mené une politique d'accession à la propriété et qu'il conviendrait peut-être de remédier à cet inconvénient.**

Votre Commission s'est enfin interrogée sur les obstacles matériels à la prise en compte du critère « logement social » (recensement annuel, en particulier).

L'article L. 234-11 nouveau qui concerne les conséquences des modifications des limites communales revêt le même esprit que l'article L. 234-9 proposé à l'article 11 du présent projet. Il n'appelle pas de commentaire particulier.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de deux amendements. Le premier tend à étendre au secteur de l'accession à la propriété le critère « logement social » de répartition de la dotation de compensation. Le second a un objet de coordination.

*Article 13.*

**Ressources affectées aux concours particuliers.**

*Commentaire :*

Jusqu'à présent, la part des concours particuliers était fixée à 4 % de la D.G.F. hors dotation spéciale instituteurs mais pouvait être portée à 5 % par le Comité des finances locales.

La suppression de certains concours particuliers et l'institution d'une dotation de compensation conduisent, assez logiquement, à réduire la part relative des concours particuliers dans l'ensemble de la D.G.F.

Cette part sera désormais de 2 % et pourra être portée à 3 % par le Comité des finances locales.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement tendant à la fois à une rectification d'erreur matérielle et à une mesure de coordination.

*Article 14.*

**Communes touristiques ou thermales.**

*Commentaire :*

Au sein des concours particuliers est maintenue la dotation supplémentaire des communes touristiques et thermales. Mais diverses modifications sont apportées à son régime :

- la prise en compte des **résidents secondaires** et non plus celle de la population saisonnière ;

- le **gel pour une durée de trois ans** sur la base de l'année 1985 de la **liste des communes touristiques et thermales**, sous réserve d'inscriptions nouvelles ;

- la fixation dans une **fourchette de 50 % à 60 %** - et non plus de 25 au minimum comme c'est le cas actuellement - de la part détenue par cette dotation au **sein des concours particuliers**. Cette mesure est le corollaire du fléchissement de 4 % à 2 % de la part de ces derniers concours dans l'ensemble de la D.G.F. ;

- la suppression de toute diminution expressément fixée de la dotation en fonction du montant perçu de la taxe de séjour, référence étant seulement faite, au 3<sup>o</sup>, au produit de cette taxe.

L'Assemblée nationale a, en adoptant un amendement de sa commission des Lois, décidé de maintenir, au sein de cette dotation, l'existence de la dotation particulière bénéficiant aux communes de moins de 2.000 habitants à forte fréquentation touristique journalière qu'avait instituée la loi du 29 décembre 1983.

Votre commission des Finances, qui n'ignore pas les observations émises concernant cette dotation par le rapport de l'inspecteur général François, souligne qu'à travers elle, les communes touristiques et thermales reçoivent chaque année un montant de crédits triple de celui dont dispose la direction du Tourisme pour mener sa politique au niveau national.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 15.*

**Communes centres.**

*Commentaire :*

La dotation instituée par la loi n° 81-1179 du 31 décembre 1981 au bénéfice des communes centres d'agglomération est maintenue par le projet de loi mais ses conditions d'attribution et les modalités de calcul retenues pour sa répartition sont modifiées.

Dans le texte actuel de l'article L. 234-17, étaient visées les communes centres d'une agglomération représentant au moins 10 % de la population du département. Il était, en outre, prévu que dans le cas où une agglomération comportait plusieurs communes centres, un décret en Conseil d'Etat précisait les modalités de calcul de la dotation.

Le texte proposé pour l'article L. 234-14 du Code des communes, qui se substitue à l'actuel L. 234-17 et qui a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale, ajoute aux communes bénéficiaires, les communes situées dans une agglomération de plus de 250.000 habitants représentant 10 % de la population du département et qui, sans être la commune centre, ont une population au moins égale à la moitié de celle-ci, ainsi que les communes de plus de 100.000 habitants ou celles dont la population représente au moins de 10 % de la population du département. Tandis que la deuxième catégorie de communes vise précisément l'agglomération de Lille-Roubaix-Tourcoing, la dernière concerne la plupart des chefs-lieux de préfecture, qui devraient ainsi pouvoir bénéficier de la dotation particulière « villes centres ».

Quant au montant de l'attribution versée à chaque commune, il était jusqu'alors proportionnel au montant de la dotation globale de fonctionnement multiplié par le rapport entre la population de l'agglomération - à l'exclusion de celle de la ville centre - et la population de l'agglomération. Il était, en outre, prévu que la dotation par habitant ne pouvait être inférieure à une somme fonction de l'évolution des sommes affectées aux concours particuliers.

La dotation sera désormais calculée sur la base de l'attribution moyenne nationale, majorée ou minorée par l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel fiscal de la commune concernée.

De même que pour la dotation de péréquation, aucune attribution ne sera versée aux communes dont le potentiel fiscal est égal au double de celui de l'ensemble des communes.

En outre, le principe de non cumul entre la dotation particulière pour les communes centres et la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales est maintenu. Dans le cas où une commune remplit les conditions requises pour bénéficier des deux dotations, seule la plus élevée lui est attribuée.

Par rapport au régime actuel, selon les simulations effectuées par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, le nombre de communes éligibles à cette dotation passera de 122 à 127.

- Sept communes ne bénéficieront plus de la dotation, à savoir :

	Habitants
Audincourt (25) .....	17.580
Octeville (50) .....	18.712
Tournaville (50) .....	15.705
Bruay-en-Artois (62) .....	23.200
Anglet (64) .....	30.364
Biarritz (64) .....	26.647
Les Mureaux (78) .....	31.819

Ces communes étaient jusqu'à présent éligibles au titre des villes secondaires ayant une population au moins égale à la moitié de celle de la ville principale.

Par ailleurs, **Paris** et **Boulogne-Billancourt** ne recevront pas cette dotation.

En effet, ces villes sont écartées de la répartition parce que leur potentiel fiscal par habitant est plus de deux fois supérieur au potentiel fiscal moyen national par habitant.

Il est à noter que :

- Boulogne-Billancourt recevait une dotation au titre des villes secondaires de plus de 100.000 habitants ;

- Paris était déjà écarté jusqu'à présent de la répartition par le jeu du « coefficient de banlieue », puisque pour Paris, il y a égalité entre la population de l'agglomération et celle de la ville.

- En revanche, douze communes deviendront éligibles à cette dotation, à savoir :

	Habitants
Manosque (04) .....	19.123
Digne (04) .....	16.391
Gap (05) .....	32.097
Narbonne (11) .....	42.657
Carcassonne (11) .....	42.450
Aix-en-Provence (13) .....	124.550
Ajaccio (20 A) .....	55.275
Guéret (23) .....	16.621
Auch (32) .....	25.543
Cahors (46) .....	20.774
Mende (48) .....	12.113
Montauban (82) .....	53.147

A l'exception d'Aix-en-Provence qui devient bénéficiaire au titre des communes de plus de 100.000 habitants, toutes ces communes deviennent bénéficiaires de la dotation au titre du troisième critère de sélection : villes dont la population représente au moins 10 % de la population du département.

**Votre Commission observe que la dotation « villes centres » tendra ainsi à devenir, peu ou prou, une dotation chef-lieu de département.**

- Sur les 127 communes bénéficiaires, 77 communes sont des chefs-lieux de départements, dont 9 nouveaux bénéficiaires sur 12 :

Digne, Gap, Carcassonne, Ajaccio, Guéret, Auch, Cahors, Mende, Montauban.

En revanche, les chefs-lieux de départements suivants restent écartés de la dotation :

	Habitants
Laon (02) .....	29.074
Privas (07) .....	10.638
Foix (09) .....	10.064
Tulle (19) .....	20.642
Quimper (29) .....	60.162
Saint-Lô (50) .....	24.792
Vannes (56) .....	45.397
Beauvais (60) .....	54.157
Arras (62) .....	43.364
Macon (71) .....	39.866
Melun (77) .....	45.877

ainsi que l'ensemble des chefs-lieux des départements de la région Ile-de-France.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 16.*

**Fonctionnaires à la disposition  
des organisations syndicales.**

*Commentaire :*

Les dispositions de cet article reprennent, en les adaptant, celles qui figurent actuellement à l'article L. 234-17-1 du Code des communes. Elles maintiennent, en effet, la dotation particulière instituée au sein des concours particuliers pour rembourser aux collectivités locales les charges salariales correspondant à la rémunération des fonctionnaires détachés auprès des organisations syndicales.

La rédaction du nouvel article L. 234-15 diffère toutefois de celle de l'article L. 234-17-1 pour tenir compte des termes de l'article 100 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, qui fait mention non plus de détachement mais de mise à disposition.

Il convient d'observer que le décret n° 83-397 du 3 avril 1983 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique est venu préciser les dispositions de l'article 100 de la loi du 26 janvier 1984. Il prévoit notamment que le nombre total des agents de la fonction publique territoriale mis à disposition des organisations syndicales ne peut être supérieur à soixante-dix. Les charges résultant de cette mise à disposition dépendant du niveau hiérarchique des agents concernés.

Il convient de souligner, en outre, que la dotation particulière pour la prise en charge des permanents syndicaux reste, avec la dotation destinée à couvrir les frais de fonctionnement du Comité des finances locales, la seule part de la dotation globale de fonctionnement qui est commune à toutes les collectivités locales. C'est la raison pour laquelle il est concevable qu'elle soit déduite de l'enveloppe globale, avant que celle-ci ne soit partagée en deux masses destinées à financer respectivement la dotation globale de fonctionnement des communes et celle des départements.

L'Assemblée nationale a adopté, à cet article, un amendement présenté par sa commission des Lois précisant que le montant de la dotation est fixé par le Comité des finances locales,

compte tenu du montant effectif des charges résultant, pour les collectivités locales, de l'application de l'article 100 de la loi du 26 janvier 1984.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 17.*

**Fonctionnement du Comité des finances locales.**

*Commentaire :*

L'article 17 a été adopté, sous réserve d'une amélioration rédactionnelle, dans le texte du projet initial par l'Assemblée nationale.

Le texte proposé pour l'article L. 234-16 reprend les termes de l'actuel article L. 234-18 du Code des communes. Il prévoit que les frais de fonctionnement du Comité des finances locales ainsi que le coût des travaux qui lui sont nécessaires sont financés par une dotation prélevée sur les concours particuliers.

Il est concevable que les sommes nécessaires, comme celles qui servent à financer la dotation compensatrice des charges résultant, pour les collectivités locales, de la mise à disposition d'agents auprès des organisations syndicales, soient prélevées sur l'enveloppe globale de la dotation globale de fonctionnement avant que celle-ci ne soit partagée entre les communes et les départements.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

### Article 18.

#### Groupements de communes.

##### Commentaire :

Avec l'article 18 est intégrée dans le Code des communes une sous-section IV *bis* nouvelle consacrée à la D.G.F. dont bénéficient certains groupements de communes.

Cet article 18 a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

Rappelons que le principe même de l'attribution d'une dotation globale de fonctionnement à certains groupements de communes est inscrit dans le texte de l'article L. 234-1 du Code des communes qui institue la dotation globale de fonctionnement.

L'objet de l'article 18 est de déterminer les modalités d'attribution de cette dotation. Il faut préciser que seuls en bénéficient les groupements dotés d'une **fiscalité propre**. Sont ainsi concernés les neuf communautés urbaines, d'une part, et soixante-dix districts, d'autre part, sur un total de cent-cinquante.

- Dans le régime actuel, les groupements de communes à fiscalité propre recevaient d'abord une attribution au titre de la dotation forfaitaire sans qu'aucune disposition légale ne l'ait expressément prévu. S'agissant de la dotation de péréquation, il percevait la part répartie en fonction des impôts levés sur les ménages mais non la part calculée sur la base du potentiel fiscal. A titre de compensation, le montant des impôts sur les ménages retenus pour le calcul de la dotation du groupement des communes était majoré d'un coefficient fixé chaque année par arrêté du ministre de l'Intérieur après avis du Comité des finances locales. Au cours des dernières années, ce coefficient a varié entre 1,4 et 1,5.

Le bilan de la D.G.F. des groupements peut être résumé à travers les tableaux, fournis par le ministère de l'Intérieur, suivants :

Dotation forfaitaire	1981	1982	1983	1984	1985
Districts .....	12,146	13,353 (9,93 %)	13,660 (2,29 %)	13,713 (0,38 %)	13,191
Δ					
Communautés urbaines ...	37,019	185,704	189,984 (2,30 %)	190,725 (0,39 %)	183,471
Δ					
Total .....	49,165	199,057	203,644 (2,30 %)	204,438 (0,38 %)	196,662
Δ					

Dotation de péréquation	1981	1982	1983	1984	1985
Districts .....	154,134	196,699 (27,61 %)	288,049 (15,93 %)	250,022 (9,63 %)	276,34 (10,52 %)
Δ					
Communautés urbaines ...	770,321	941,315 (22,19 %)	1.023,693 (8,75 %)	1.125,720 (9,96 %)	1.165,426 (3,52 %)
Δ					
Total .....	924,455	1.138,014 (23,10 %)	1.251,742 (9,98 %)	1.375,742 (9,90 %)	441,71 (4,79 %)
Δ					

Garantie de progression minimale	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Groupements bénéficiaires .....	15	8	7	14	14	48
Montant (en M.F.) .....	0,613	4,231	3,790	3,884	4,459	37,852

• Le nouveau système proposé est sensiblement différent. Les groupements de communes bénéficieraient en effet d'une part de la **dotation de base** qui leur serait attribuée en fonction d'une attribution de base moyenne par habitant calculée compte tenu du **coefficient d'intégration fiscale des groupements**. Ils recevraient également une **dotation de péréquation** établie en fonction de leur potentiel fiscal et de leur coefficient d'intégration fiscale. Il est apparu qu'il était possible, en effet, de calculer le potentiel fiscal d'un groupement de communes. Celui-ci est égal au montant des bases pondérées des quatre taxes directes locales. Le coefficient de pondération, qui est différent pour les communautés urbaines et les districts, est établi d'après le taux moyen national d'imposition de chaque taxe pour les groupements de communes. Quant au coefficient d'intégration fiscale, il est égal au rapport entre le produit des quatre taxes perçues par le groupement et le produit total perçu dans l'ensemble des communes concernées.

La répartition entre la dotation forfaitaire et la dotation de péréquation doit être établie chaque année par le Comité des finances locales qui fixe également le montant total de l'enveloppe affectée aux groupements de communes. Celui-ci est prélevé sur la dotation globale de fonctionnement des communes après déduction des sommes affectées aux concours particuliers. Le nouveau système ne semble donc pas impliquer de modification substantielle quant au total des attributions qui doivent revenir aux groupements de communes et qui s'élevait, pour 1985, à 1,8 milliard de francs. Celui-ci était pour l'essentiel, déterminé par la fixation du coefficient de pondération appliqué aux impôts sur les ménages. Il sera désormais fixé au départ par le Comité des finances locales. On doit, en outre, observer que pour les groupements de communes comme pour les communes, la mise en œuvre de la réforme est, aux termes de l'article 24 du projet de loi, étalée sur cinq ans.

Les groupements ne reçoivent pas de dotation de compensation.

Pour finir, l'article 18 reprend dans le texte proposé pour l'article L. 234-18 du Code des communes les dispositions, qui figurent actuellement à l'article L. 234-11, qui précisent qu'en cas de dissolution d'un groupement de communes, le produit des impôts levés par celui-ci est réintégré dans les bases de chaque commune pour le calcul de la dotation de péréquation.

#### *Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### *Article 19.*

##### **Versements mensuels.**

#### *Commentaire :*

Sous réserve d'une amélioration rédactionnelle, l'article 19 a été adopté dans le texte du projet initial par l'Assemblée nationale.

L'objet de cet article est d'apporter à l'article L.234-19 du Code des communes, qui précise les modalités de versement des différents éléments de la dotation globale de fonctionnement, une modification de pure coordination. Il se borne à substituer dans le premier alinéa à la mention de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation une référence aux trois nouvelles

dotations du « tronc commun » qui sont la dotation de base, la dotation de péréquation et la dotation de compensation. Celles-ci feront donc l'objet de **versements mensuels**.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 20.*

**Garantie minimale de progression.**

*Commentaire :*

L'actuel article L. 234-19 du Code des communes avait institué une garantie minimale de progression de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation. Cette progression devait atteindre au moins cinq pour cent d'une année sur l'autre.

Mais, à l'expérience, et compte tenu de l'évolution globalement moins favorable de la D.G.F., cette garantie constituait un frein à toute péréquation. C'est la raison pour laquelle le taux de cette garantie fut fixé à 4 % en 1984 comme en 1985 (1).

L'article 20 du projet de loi apporte donc à l'article L. 234-19-1 les modifications qui s'imposent à la lumière de cette expérience. Il prévoit, en effet, que le taux garanti de la progression minimale, limité en tout état de cause à 5 % lorsque la T.V.A. estimée progresse de plus de 12,5 %, est égal, en cas de progression de la T.V.A. inférieure à ce taux, à 40 % du taux d'évolution d'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement. Il apparaît, semble-t-il, nécessaire de conserver une marge convenable à la péréquation que l'application des dispositions de l'article L. 234-19-1 va en fait limiter les effets de l'entrée en application de la réforme. Celle-ci doit en effet entraîner des transferts de ressources entre collectivités qui seront retardés par le jeu de la garantie de la progression minimale.

L'article 20 apporte par ailleurs à l'article L. 234-19-1 les modifications de coordination qui résultent de la substitution à la dotation forfaitaire d'une dotation de base et de l'institution d'une dotation de compensation.

---

(1) Cf. rapport n° 132 (Sénat 1983-1984) de M. Joseph Raybaud, p. 17 et rapport n° 146 (Sénat 1984-1985) de M. René Monory.

Votre Commission ne saurait dissimuler que, par rapport à la législation actuelle, cet article 20 constitue une manière de recul mais elle observe que l'évolution déprimée des recettes nettes de la taxe sur la valeur ajoutée peut expliquer le choix ainsi fait de préserver une marge de péréquation.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter un amendement à cet article qui tend à porter à 60 % du taux annuel de progression de l'ensemble de la D.G.F. le taux de la garantie minimale, afin de préserver les communes qui sont déjà à la garantie. Elle vous propose, en outre, d'adopter un amendement de coordination.

*Article 21.*

**Population prise en compte.**

*Commentaire :*

Cet article a été modifié dans le texte du projet initial par l'Assemblée nationale, sous réserve d'une amélioration rédactionnelle.

Il tend à codifier, en un article L. 234-19-3 nouveau à insérer dans le Code des communes, les dispositions de l'article 19 de la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 qui définissent la population prise en compte pour le calcul des différentes attributions de la dotation globale de fonctionnement.

Il précise que la population à prendre en compte est celle qui résulte des recensements généraux et des recensements complémentaires, la population totale étant majorée d'un habitant par résidence secondaire.

Cependant, alors que le texte actuellement en vigueur précisait que le recensement complémentaire est pris en considération lorsqu'il fait apparaître un accroissement d'au moins 15 % de la population, le projet de loi renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir les conditions dans lesquelles les accroissements de population sont pris en compte.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 22.*

**Représentation des élus régionaux  
au sein du Comité des finances locales.**

*Commentaire :*

Cet article modifie les dispositions de l'article L. 234-20 du Code des communes relatives à la composition du Comité des finances locales. Celui-ci comprend actuellement deux députés, deux sénateurs, quatre présidents de conseils généraux, quatre présidents de groupements de communes, quinze maires et neuf représentants de l'Etat. L'Assemblée nationale et le Gouvernement ont décidé d'y introduire deux présidents de conseils régionaux et, pour ne pas modifier l'équilibre de fait actuel qui existe entre la représentation de l'Etat et celle des collectivités locales, deux représentants de l'Etat, dont le nombre total serait ainsi porté à onze.

Dans la mesure où les décrets financiers relatifs aux régions sont soumis à l'avis du Comité des finances locales, il semble logique aux auteurs du projet de loi que celles-ci y soient représentées.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 23.*

**Fixation de la part des ressources affectée aux concours particuliers  
par le Comité des finances locales.**

*Commentaire :*

L'article 23 est le corollaire de l'article 13 du projet de loi. Il apporte au deuxième alinéa de l'article L. 234-21 du Code des communes les mesures de coordination rendues nécessaires par la nouvelle définition donnée des concours particuliers.

Cet article a été adopté dans le texte du projet initial par l'Assemblée nationale, sous réserve d'une amélioration rédactionnelle.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement qui ouvre au Gouvernement la possibilité de soumettre, pour étude, au Comité des finances locales ses projets de loi ou ses projets d'amendements.

*Article 24.*

**Mise en œuvre progressive  
de la réforme.**

*Commentaire :*

**L'article 24 trahit les scrupules que ressentent les auteurs du projet de loi.** Certes, le prurit de la réforme les démange mais ils sont conscients, avec raison, qu'eu égard aux masses en cause, toute réforme ne va pas sans risque. Aussi est-il proposé, par cet article, un système d'entrée en vigueur progressive des effets financiers du nouveau système proposé pour la D.G.F. des communes et de leurs groupements. Le projet initial du Gouvernement prévoyait une entrée en vigueur sur dix ans. L'Assemblée nationale a souhaité ramener ce délai à cinq ans.

**A cette fin, il est proposé que, pour 1986, hors dotation « organisations syndicales » (art. L. 234-15 nouveau du Code des communes) et dotation spéciale instituteurs (art. L. 234-19-2 du Code des communes), chaque commune et groupement reçoive 80 % des sommes reçues au titre de la D.G.F. en 1985 et 20 % en fonction du nouveau système d'attribution proposé.**

Pour les années ultérieures, le pourcentage des sommes reçues en fonction de l'ancien système diminue de 20 points chaque année, ce qui fait que le nouveau système sera pleinement applicable en 1990.

Rappelant qu'elle s'est fixé comme règle la plus extrême prudence dans la réforme de la D.G.F., votre commission est cependant conduite à faire deux observations.

• Une observation de principe d'abord : l'article 24 apparaît, en effet, comme un remords. **Les auteurs du projet de loi semblent craindre d'avoir à reconnaître, *ex post*, qu'ils ont joué les apprentis sorciers et que la réforme proposée n'aboutit pas à un meilleur résultat que le système précédent.** Mais, dans ces conditions, pourquoi réformer ? L'article 22 de la loi de 1980 fixe, certes, au 1<sup>er</sup> janvier 1986 le terme du système actuel mais personne n'empêchait le Gouvernement de proroger ce système.

Il est vrai que tout n'était pas parfait dans celui-ci et, notamment, la référence aux impôts sur les ménages. Dans cette mesure, la réforme est compréhensible.

Mais, pour votre commission des Finances, **plutôt qu'une extinction « en sifflet » du système actuel, mieux aurait valu subordonner la réforme à une révision générale des valeurs locatives servant de base aux impôts directs locaux.** Cette révision peut, seule, donner un caractère équitable à la notion d'effort qui sous-tend la réforme.

• Deuxième observation, de caractère financier et qui concerne le système d'extinction en « sifflet » : la référence de pourcentage mentionné au a) du texte proposé pour le nouvel article L. 234-11-1 du Code des communes est celle de 1985. Or, **aucune modalité d'actualisation de la référence 1985 n'est prévue pendant la période transitoire.** Ce qui signifie que, non seulement la part représentative du système actuel diminuera de 20 % chaque année, mais que sa valeur diminuera, en outre, en francs constants.

L'alinéa nouveau, introduit par l'Assemblée nationale et prévoyant l'application de l'article L. 234-19-1 du Code des communes, relatif à la garantie minimale d'évolution ne constitue, à cet égard, qu'une protection insuffisante. **Votre Commission émet deux réserves sur ce point :**

- d'une part, que le système n'entraîne des **chutes de ressources ponctuelles au détriment de certaines collectivités ;**

- d'autre part, que son application soit incontrôlable à la fois par les élus locaux et par le Comité des finances locales du fait de son **extrême complexité.**

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter pour cet article, outre trois amendements de coordination, un amendement tendant à reporter sur dix ans, au lieu de cinq, la période d'entrée en vigueur progressive de la réforme.

Elle attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de procéder à des aménagements si, au terme des cinq premières années de mise en œuvre, des distorsions excessives apparaissent par rapport au régime actuel.

*Article 25.*

**Agglomérations nouvelles.**

*Commentaire :*

La loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 a introduit une nouvelle répartition des compétences fiscales entre les agglomérations nouvelles et les communes qui en sont membres. Ces dernières perçoivent sur l'ensemble de leur territoire les taxes foncières, la taxe d'habitation et tous les autres droits et taxes, à l'exclusion de la taxe professionnelle qui revient au syndicat d'agglomération nouvelle. Un reversement est cependant effectué aux communes pour tenir compte de l'insuffisance éventuelle de leurs ressources et couvrir leurs charges.

Il avait donc semblé nécessaire au Gouvernement de préciser comment la taxe professionnelle serait prise en compte dans le potentiel fiscal des communes pour le calcul de leur dotation de péréquation. L'article 31 de la loi du 13 juillet 1983 précise déjà qu'une quote-part est déterminée en divisant le total du reversement effectué par le syndicat aux communes par le taux de taxe professionnelle voté l'année précédente. En outre, pour la part de la taxe professionnelle qui n'est pas reversée aux communes, une quote-part proportionnelle à la population de la commune est également intégrée dans son potentiel fiscal.

L'article 25 du projet de loi initial confirmait ces dispositions et en étendait l'application au calcul de la nouvelle dotation de péréquation.

Au cours de ses débats, l'Assemblée nationale a toutefois estimé que l'article 25 faisait double emploi avec l'article 31 de la loi du 13 juillet 1983 et adopté un **amendement de suppression** de cet article 25 présenté par sa commission des Lois.

La suppression de l'article 25 aboutit à laisser seul en vigueur l'article 31. Dès lors, il semblerait nécessaire d'harmoniser les dispositions de cet article 31 avec celles adoptées par l'Assemblée nationale à l'article 6 du projet en discussion qui crée deux fractions au sein de la dotation de péréquation. Il est souhaitable

de préciser que l'article 31 ne porte que sur le calcul de la première fraction de cette dotation qui, seule, tient compte de l'inégalité des ressources fiscales.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose de rétablir cet article dans une rédaction nouvelle qui assure une harmonisation entre l'article 6 du projet de loi et l'article 31 de la loi du 31 juillet 1983.

*Article 26.*

**Communes des départements d'outre-mer.**

*Commentaire :*

L'Assemblée nationale a adopté cet article dans le texte du projet initial sous réserve de la rectification d'une erreur matérielle.

L'article L. 262-5 du Code des communes prévoit que les communes des départements d'outre-mer perçoivent la dotation forfaitaire et une quote-part de la dotation de péréquation et des concours particuliers. Aux termes de l'article L. 262-6, cette quote-part est déterminée en fonction de la part relative de la population totale nationale, la population des départements d'outre-mer étant cependant majorée de 10 % par rapport aux résultats du dernier recensement général.

L'article 26 apporte à l'article L. 262-5 les modifications de coordination nécessaires compte tenu de la substitution de la dotation de base à la dotation forfaitaire et de l'institution d'une dotation de compensation. Il prévoit en outre que les communes des départements d'outre-mer bénéficient également de la garantie de progression minimale.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 27.*

**Communes de Saint-Pierre-et-Miquelon.**

*Commentaire :*

Les dispositions prévues à l'article 26 pour les communes des départements d'outre-mer sont étendues, à l'article 27, à celles de ce qui est devenu, en vertu de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale dans le texte du projet initial sous réserve de la rectification d'une erreur matérielle.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 28.*

**Communes, groupements et circonscriptions de Mayotte  
et des territoires d'outre-mer.**

*Commentaire :*

Dans le régime actuel, qui résulte des articles 15 et 16 de la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979, les communes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte ne bénéficient pas, à la différence des communes des départements d'outre-mer, de la dotation forfaitaire dans la mesure où elles n'étaient pas destinataires du versement représentatif de la taxe sur les salaires. Elles reçoivent en revanche, par **préciput**, une quote-part de la dotation de péréquation et des concours particuliers. Cette quote-part, prélevée sur les concours particuliers, est calculée en fonction du rapport existant entre la population des communes concernées et la population totale nationale. Elle est répartie entre les communes dans des conditions déterminées par un décret en Conseil d'Etat, qui tiennent compte de l'importance de la population, de la capacité financière et des charges spécifiques dues notamment à la dispersion de la population communale et à l'éloignement.

L'article 28 du projet en discussion transpose ces dispositions dans le nouveau système qu'il est proposé de mettre en place. Les communes des territoires d'outre-mer et de Mayotte recevraient ainsi une quote-part de la dotation de péréquation et de la dotation de compensation et des concours particuliers qui serait prélevée sur les ressources affectées à chacune de ces dotations. Les modalités de répartition entre les communes seraient identiques à celles du régime général.

La première innovation du projet de loi, inspirée du régime applicable aux communes des territoires d'outre-mer, réside dans le fait que, pour le calcul de la quote-part réservée aux communes des territoires d'outre-mer et de Mayotte, la population de celles-ci, telle qu'elle résulte du dernier recensement général, serait majorée de 10 %.

La seconde consiste à étendre à ces communes le bénéfice de la garantie de progression minimale prévue par l'article L. 234-19-1.

Mais une troisième innovation résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par M. Hory, député. Cet amendement étend aux territoires d'outre-mer et à Mayotte le bénéfice de la dotation de base qui vient prendre la place de la dotation forfaitaire.

Ce bénéfice n'est pas négligeable dans la mesure où n'ayant pas bénéficié du versement représentatif de la taxe sur les salaires, les collectivités concernées reçoivent là, non pas la compensation d'une perte de recettes mais un avantage nouveau.

#### *Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### *Article 28 bis (nouveau).*

#### **Dispositions transitoires pour les territoires d'outre-mer et Mayotte.**

#### *Commentaire :*

L'Assemblée nationale a introduit cet article nouveau dans le texte en discussion en adoptant un amendement de M. Hory, député.

Il s'agit d'étendre aux communes, groupements et circonscriptions des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte le régime d'entrée en vigueur progressive de la réforme défini à l'article 24 du projet de loi.

Une telle extension appelle évidemment les mêmes commentaires que le système même proposé par l'article 24.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

SECTION II

***Dispositions applicables à la dotation globale de fonctionnement des départements et des collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.***

*Article 29.*

**Éléments de la D.G.F. des départements.**

*Commentaire :*

Cet article a été adopté dans le texte du projet initial par l'Assemblée nationale.

Cet article maintient pour les départements le principe de la répartition actuelle de la dotation globale de fonctionnement en une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation.

Alors que la part respective de ces deux dotations évoluait depuis 1979, le projet de loi les fige définitivement à raison de 45 % pour la dotation forfaitaire et de 55 % pour la dotation de péréquation. Si, pour l'ensemble des collectivités locales en effet, la dotation forfaitaire ne représentait pas plus de 42,5 % de la masse, pour les départements en revanche, compte tenu des distorsions qui étaient apparues par rapport à la dotation des communes, sa part s'établissait à peu près à 47 % en 1985.

La dotation forfaitaire perçue par chaque département reste proportionnelle à celle perçue l'année précédente.

S'agissant de la dotation de péréquation, les deux parts respectivement attribuées en fonction du potentiel fiscal relatif et des impôts levés sur les ménages subsistent. La première part, qui progressait chaque année de 2,5 %, représentait 37,5 % de l'ensemble en 1985 ; elle est donc stabilisée à 40 %, tandis que la seconde représente les 60 % restants.

La première part est répartie en fonction de l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel fiscal moyen par habitant de chaque département. La disposition qui excluait tout versement pour les départements dont le potentiel fiscal est triple du potentiel fiscal moyen est maintenue.

Quant à la seconde part, elle reste déterminée en fonction du produit des impôts levés sur les ménages par chaque département.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 30.*

**Définition des impôts sur les ménages.**

*Commentaire :*

L'article 30 reprend la définition des impôts levés sur les ménages qui figuraient à l'article L. 234-9 du Code des communes.

Pour les départements, ceux-ci comprennent les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et la taxe d'habitation, majorés des éventuelles exonérations accordées.

**Par suite d'une erreur matérielle**, le texte initial de l'article faisait cependant mention de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui n'est pas perçue par les départements et omet en revanche la taxe d'habitation. Il mentionnait d'autre part, dans un dernier alinéa, la répartition entre les communes des majorations correspondant aux diverses exonérations qui avait, en réalité, sa place à la section I.

L'Assemblée nationale a, en conséquence, adopté trois amendements de la commission des Lois rectifiant ces erreurs matérielles.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 31.*

**Définition du potentiel fiscal.**

*Commentaire :*

La définition du potentiel fiscal des départements qui résulte de cet article est identique à celle retenue pour les communes par le nouvel article L. 234-6 du Code des communes.

Le potentiel fiscal est égal au montant des bases brutes des quatre taxes directes locales pondérées pour le taux moyen national d'imposition de chacune d'entre elles.

L'Assemblée nationale a adopté cet article dans le texte du projet initial.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 32.*

**Dotation de fonctionnement minimale.**

*Commentaire :*

L'Assemblée nationale a également adopté cet article sans modification par rapport au texte du projet initial.

La loi n° 83-1180 du 29 décembre 1983 a institué, en faveur des départements de moins de 200.000 habitants ayant un potentiel fiscal par habitant inférieur au potentiel fiscal moyen par

habitant de l'ensemble des départements, une dotation particulière qui constituait, outre l'attribution minimale garantie par habitant, le seul concours particulier dont bénéficiaient les départements.

Cette dotation est maintenue par le présent article de même que ses conditions de répartition. Elle est attribuée aux départements en fonction du produit de la longueur de la voirie par l'écart relatif du potentiel fiscal par habitant de chaque département par rapport au potentiel fiscal moyen.

Le montant des sommes à répartir est fixé, chaque année, par le Comité des finances locales. Il ne pourra cependant être inférieur pour 1986 à 22 millions de francs, cette somme ayant, il faut le rappeler, été fixée à 20 millions de francs pour 1984. Il est, entre outre, précisé qu'aucun département ne pourra recevoir une somme inférieure à 450.000 francs. Le montant de ces minima doit ensuite évoluer comme celui des ressources affectées aux concours particuliers.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 33.*

**Départements d'outre-mer,  
Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte.**

*Commentaire :*

La situation des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon ne devrait pas se trouver modifiée par cet article, qui reprend pour l'essentiel les dispositions de l'article 18 de la loi du 3 janvier 1979.

Il prévoit en effet que les départements d'outre-mer reçoivent la **dotation forfaitaire** dans les mêmes conditions que les départements métropolitains. Quant à la **dotation de péréquation**, ils en reçoivent une quote-part calculée en fonction du double du rapport de leur population majorée de 10 % par rapport à la population totale nationale.

Cette précision résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement.

Il apparaît logique, aux yeux de ce dernier, de prélever la dotation globale de fonctionnement des départements d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon sur la masse réservée aux départements. Rappelons qu'auparavant, le prélèvement s'effectuait sur la totalité de la dotation de péréquation. Mais afin de ne pas pénaliser ces collectivités, il a semblé alors nécessaire de doubler le rapport de population utilisé pour le calcul de leur quote-part.

Les départements d'outre-mer reçoivent également une quote-part de la dotation minimale des départements dits pauvres calculée dans les mêmes conditions que la dotation de péréquation.

L'article 33 transpose enfin ces dispositions à la collectivité territoriale de Mayotte qui, aux termes du deuxième alinéa de l'article 16 de la loi du 3 janvier 1979, ne percevait jusqu'alors qu'une quote-part de la dotation de péréquation et des concours particuliers mais ne recevait pas en revanche la dotation forfaitaire.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 34.*

**Population prise en compte.**

*Commentaire :*

De même qu'à l'article 21, s'agissant de la dotation globale de fonctionnement des communes, il a paru nécessaire de préciser les modalités de prise en compte de la population pour la dotation des départements. Tel est l'objet de l'article 34 qui a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

La population prise en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement est, ainsi, celle qui résulte des recensements généraux, majorée d'un habitant par résidence secondaire. Les accroissements de population sont intégrés dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

Il est toutefois précisé qu'il ne peut y avoir de double compte de population. Les personnes qui résident dans une commune à titre temporaire en étant cependant domiciliées dans une autre - militaires vivant en casernement, personnes hospitalisées ou élèves d'internat - sont en effet prises en compte dans chacune

des communes. A l'échelon du département, il ne serait pas justifié qu'elles soient prises en compte deux fois.

S'agissant des départements d'outre-mer, ces dispositions devraient être comprises à la lumière de l'article L. 262-2 du Code des communes qui précise que la population prise en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement est majorée de 10 %.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 35.*

**Garantie de progression minimale.**

*Commentaire :*

L'article 20 du présent projet a maintenu, en l'adaptant, le mécanisme de garantie minimale de progression dont bénéficiaient les communes au titre de la D.G.F.

Le présent article 35 met en place un dispositif comparable en faveur des départements mais également – par le jeu du dernier alinéa de l'article 33 ci-dessus – en faveur des départements d'outre-mer, ainsi que des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'Assemblée nationale a adopté, à cet article, un amendement du Gouvernement qui tend :

– d'une part, à limiter – comme cela avait été fait pour les communes à l'article 20 – le taux minimal d'évolution garanti à 40 % du taux de progression de l'ensemble des ressources affectées à la D.G.F. ;

– d'autre part, à préciser que le taux de progression minimale est égal à 5 % lorsque le taux de progression du produit estimé de la taxe à la valeur ajoutée est supérieur à 12,5 % – et non plus 10 % comme le prévoyait le projet initial.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

SECTION III

***Dispositions applicables à la ville et au département de Paris et à la région Ile-de-France.***

*Article 36.*

**Répartition des impôts entre ville et département de Paris.**

*Commentaire :*

L'article 36 a été adopté par l'Assemblée nationale dans le texte du projet gouvernemental.

Le régime spécifique aux communes et aux départements de la région Ile-de-France a été supprimé en 1981 pour les communes et en 1984 pour les départements. Le droit commun leur est donc applicable. Cependant, dans la mesure où les impôts perçus par la ville de Paris ne distinguent pas la part communale et la part départementale, il a semblé nécessaire de prévoir cette répartition pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement. Tel est l'objet du présent article qui prévoit que les impôts levés par la ville sont partagés à raison de 80 % pour la commune et de 20 % pour le département.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 37.*

**Région Ile-de-France.**

*Commentaire :*

L'Assemblée nationale a également adopté cet article sans modification.

La région Ile-de-France est la seule région qui reçoit la dotation globale de fonctionnement.

Dans le régime actuel, elle percevait uniquement la dotation de péréquation, les impôts compris dans la taxe spéciale d'équipement n'étant pris en compte que pour les trois quarts de leur montant dans le calcul.

L'article 37 prévoit qu'elle percevra désormais la dotation forfaitaire ainsi que la seconde part de la dotation de péréquation, c'est-à-dire celle qui est calculée en fonction des impôts levés sur les ménages, le même abattement de 25 % étant opéré sur les impôts perçus.

Il précise, en outre, que les dotations versées à la région Ile-de-France sont prélevées sur les sommes affectées à la dotation globale de fonctionnement des départements.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### SECTION IV

#### ***Dispositions diverses.***

#### *Article 38.*

#### **Répartition des diverses masses de la D.G.F.**

*Commentaire :*

L'article 38 précise les conditions dans lesquelles s'opérera la répartition annuelle de la D.G.F. :

- prélèvement des sommes affectées à la dotation particulière « organisation syndicale » (art. L. 234-15 du Code des communes) ;

- prélèvement des sommes affectées à la dotation de fonctionnement du comité des finances locales (art. L. 234-16 du Code des communes) ;

- puis, répartition du solde entre :

- la D.G.F. des communes,
- la D.G.F. des départements.

Il est permis de s'interroger sur la cohérence entre cet article et les articles 16 et 17 du projet de loi.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 39.*

**Rapport annuel d'exécution.**

*Commentaire :*

L'article 39 prévoit la présentation annuelle au Parlement d'un rapport sur l'exécution du texte en discussion.

Cette disposition est excellente dans son principe. Elle reprend d'ailleurs, à peu près, les dispositions du troisième et dernier alinéa de l'article 22 de la loi n° 80-1102 du 31 décembre 1980.

La rédaction de cet article pourrait, toutefois, être améliorée sur un point, à savoir, **la date du dépôt**. La loi de 1980 prévoyait que le dépôt du rapport aurait lieu «au cours de la session d'automne». On pourra imaginer de reprendre cette précision qui permettrait d'éclairer la discussion du projet de loi de finances. Rappelons que la D.G.F. constitue un prélèvement sur les recettes de l'Etat et qu'un article du projet de loi de finances précise, chaque année, le taux du prélèvement opéré à ce titre sur le produit net de la taxe sur la valeur ajoutée.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter un amendement à cet article afin de préciser la période de dépôt du rapport et d'étendre son objet à l'ensemble des dispositions relatives à la D.G.F.

*Article 40.*

**Décrets d'application.**

*Commentaire :*

L'article 40 renvoie au pouvoir réglementaire le soin de prendre les textes nécessaires à l'application du texte actuellement en discussion. La procédure prévue est celle de décrets en Conseil d'Etat.

Il convient toutefois de rappeler qu'aux termes du troisième alinéa, *in fine*, de l'article L. 234-21 du Code des communes, **la consultation du Comité des finances locales sur ces décrets est obligatoire.**

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 41.*

**Abrogations diverses.**

*Commentaire :*

Sous son aspect complexe, cet article qui procède à diverses abrogations de dispositions devenues sans objet n'est pas sans importance.

• Le titre premier de la loi du 3 janvier 1979 contenait des dispositions transitoires relatives aux impôts directs locaux perçus en 1979. On peut s'interroger sur l'opportunité d'abroger de telles dispositions dans un texte relatif à la D.G.F.

Le titre II de cette même loi de 1979 prévoyait, à l'article 23, un mécanisme transitoire pour 1979 et 1980 de garantie d'évolution de la D.G.F. par rapport au système antérieur. A son article 25, il prévoyait en outre le dépôt d'un rapport d'exécution à l'automne de 1980. Il est permis de s'interroger sur l'intérêt qui préside à la suppression de ces dispositions qui, en tout état de cause, étaient devenues caduques.

Plus logique, en revanche, apparaît l'abrogation proposée des articles 15 à 21 de la loi du 3 janvier 1979 dès lors que sont proposées, au sein du texte en discussion, de nouvelles dispositions pour les départements, les départements d'outre-mer, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, la région d'Ile-de-France et les communes des territoires d'outre-mer.

• Le paragraphe II de l'article 41 procède, dans le même esprit, à des abrogations au sein de la loi n° 80-1102 du 31 décembre 1980.

Les articles 15, 16, 18 et 21 de cette loi modifiaient des dispositions de la loi du 3 janvier 1979 qui sont abrogées. L'article 17, qui disposait à son paragraphe I d'une codification relative aux départements d'outre-mer au sein du Code des communes, est également abrogé.

Importante est également l'abrogation de l'article 22 de la loi du 31 décembre 1980 qui fixait au 1<sup>er</sup> janvier 1986 le terme de l'applicabilité de l'ensemble des dispositions relatives à la D.G.F. Cette abrogation aboutit à maintenir en vigueur toutes celles de ces dispositions qui ne sont pas modifiées ou abrogées par le texte en discussion. Compte tenu de l'extrême complexité des textes régissant la matière, votre commission des Finances émet quelques réserves sur l'exhaustivité des abrogations proposées.

• Enfin, l'Assemblée nationale, suivant sa commission des Lois, a introduit un paragraphe III (nouveau) dans l'article 41 qui dispose de nouvelles abrogations portant sur les articles suivants du Code des communes : l'article L. 234-7-1, inséré dans le Code par l'article 6 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983, et relatif au coefficient de majoration de la dotation « impôts ménages » ; l'article L. 234-11-1 relatif aux communes de plus de 10.000 habitants structurellement déséquilibrées et l'article L. 234-17-1, relatif aux charges salariales supportées par les organisations syndicales.

*Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

## **ANNEXES**

ANNEXE N° 1  
SIMULATION N° 16

(Source : Ministère de l'Intérieur.)

I. - HYPOTHÈSES RETENUES

La présente simulation teste une répartition entre les communes de la dotation globale de fonctionnement correspondant aux mécanismes retenus dans le projet de loi adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.

A. - Base de référence.

Elle se compose, pour chaque commune du montant pour 1985 de :

- la dotation forfaitaire ;
- la dotation de péréquation ;
- la garantie de progression minimale ;
- le versement pour accroissement de population ;
- le minimum garanti par habitant ;
- la dotation de fonctionnement minimale ;
- la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales ;
- la dotation particulière aux villes centres d'agglomération.

B. - Masses mises en répartition.

Base de référence 1985 .....	51.060.003.000 F
Base 1985 × 1,045 = D.G.F. 1986 .....	53.357.703.135 F
Prévisions de garantie .....	500.000.000 F
Masse répartie au titre de la base de référence = 0,8 base de référence .....	40.848.002.400 F
Masse répartie au titre de la nouvelle législation .....	12.009.700.735 F
Dotation touristique nouvelle législation .....	181.038.864 F

Dotation villes centres nouvelle législation .....	145.918.833 F
Tronc commun nouvelle législation .....	11.682.743.038 F
Dotation de base (40 % du tronc commun) .....	4.673.097.215 F
Dotation de péréquation (37,5 %) .....	4.381.028.639 F
● D.O.M.-T.O.M. (coefficient 0,03191...) .....	139.825.588 F
● Métropole .....	4.241.203.051 F
Dotation de compensation (22,5 %) .....	2.628.677. 84 F
● D.O.M.-T.O.M. (coefficient 0,03191) .....	83.895.353 F
● Métropole .....	2.544.721.831 F

**C. - Mécanisme de répartition au titre de la nouvelle législation.**

a) *Dotation de base :*

- 40 % du tronc commun ;
- hiérarchisation par strate : de 1 à 2,5.

b) *Dotation de péréquation :*

- 37,5 % du tronc commun ;
- cette dotation comprend deux fractions.

1° *Première fraction : 80 % de la dotation est répartie selon la formule suivante :*

$$\text{POP (+ RS)} \times 1 + \frac{\overline{\text{PF}} - \text{PF}}{\overline{\text{PF}}} \times \text{effort fiscal} \times \text{valeur de point}$$

- la formule d'écart relatif de potentiel fiscal prend en compte les quatre taxes directes locales ;
- l'effort fiscal est égal à :  $\frac{\text{Produit des 3 taxes 1984}}{\text{Potentiel fiscal 3 taxes 1984}}$

La formule d'effort fiscal ne prend pas en compte la taxe professionnelle.

Lorsque, pour une commune,

$$\frac{\text{Produit des 3 taxes 84}}{\text{Bases des 3 taxes 84}} > \frac{\text{Produit des 3 taxes 83}}{\text{Bases des 3 taxes 83}} \Rightarrow \text{Augmentation du taux moyen pondéré d'imposition de la strate}$$

Le produit utilisé pour le calcul de l'effort fiscal est le suivant :

$$\text{Bases des 3 taxes 84} \times (\text{taux 83 de la commune} + \text{augmentation en 84 du taux moyen pondéré de la strate})$$

L'augmentation du taux moyen pondéré d'imposition de la strate se mesure ainsi :

$$\frac{\text{Produit des 3 taxes 84}}{\text{Bases des 3 taxes 84}} - \frac{\text{Produit des 3 taxes 83}}{\text{Bases des 3 taxes 83}}$$

2° *Deuxième fraction : 20 % de la dotation est répartie selon la formule suivante :*

$$\text{POP (+ RS)} \times 1 + \frac{\overline{\text{RI}} - \text{RI}}{\overline{\text{RI}}} \times \text{valeur de point,}$$

RI étant le revenu imposable par habitant.

- Ont été pris en compte tous les contribuables, y compris les contribuables non imposés.
- Pour les communes ayant moins de 10 contribuables, le RI/hab. pris en compte est le RI moyen de la strate (RI).

c) *Dotations de compensation :*

– 22,5 % du taux commun ;

– cette dotation comprend trois sous-dotations :

1° *15 % de la dotation est réparti au prorata de la longueur de la voirie communale publique, la voirie des communes située en zone de montagne étant doublée ;*

2° *55 % de la dotation est réparti au prorata du nombre de logements sociaux locaux ;*

3° *30 % de la dotation est réparti au prorata du nombre des enfants de trois à seize ans domiciliés dans la commune.*

**D. – Garantie de progression minimale.**

Chaque commune bénéficie d'une garantie de progression minimale calculée comme suit :  
Dotation 86 D.G.F. 85 × 1,018.

Dans cette formule :

– la dotation 1986 comprend : 80 % de la D.G.F. 1985 (base de référence) et les dotations de bases, de péréquation et de compensation 1986 ;

– la D.G.F. 85 à laquelle s'applique le taux de progression garantie est prise en compte hors dotations touristiques et villes centre 1985 ;

– le taux de progression garantie est égal à 40 % du taux de progression estimée de la D.G.F. 1986, soit + 4,5 % × 0,40) + 1,8 %.

## II. - RÉSULTATS DE LA SIMULATION

### A. - Importance des mouvements à la répartition.

#### a) Garantie de progression minimale :

Nombre de communes		Garantie
de 0 à 499 habitants :	8.485 sur 22.177 .....	46.731.262
de 500 à 999 habitants :	1.599 sur 6.440 .....	34.143.805
de 1.000 à 1.999 habitants :	938 sur 3.801 .....	52.149.579
de 2.000 à 3.499 habitants :	373 sur 1.775 .....	41.589.655
de 3.500 à 4.999 habitants :	168 sur 655 .....	38.012.671
de 5.000 à 7.499 habitants :	120 sur 577 .....	41.936.272
de 7.500 à 9.999 habitants :	82 sur 259 .....	28.511.719
de 10.000 à 14.999 habitants :	58 sur 262 .....	39.823.772
de 15.000 à 19.999 habitants :	45 sur 147 .....	47.637.585
de 20.000 à 34.999 habitants :	69 sur 198 .....	89.803.200
de 35.000 à 49.999 habitants :	29 sur 85 .....	39.414.941
de 50.000 à 74.999 habitants :	19 sur 53 .....	48.481.349
de 75.000 à 99.999 habitants :	7 sur 21 .....	27.336.947
de 100.000 à 199.999 habitants :	10 sur 24 .....	39.033.335
200.000 habitants et plus :	4 sur 12 .....	420.879.724
Total général : 12.006 sur 36.496 .....		1.035.485.816

La garantie de progression minimale s'élève à 1.035,5 millions de francs et bénéficie à 12.006 communes, soit à 32,9 % d'entre elles.

Cette garantie est nettement supérieure à celle constatée dans les simulations n° 11 (671 millions de francs concernant 15.918 communes) et n° 12 (120 à 291 millions de francs selon les hypothèses étudiées), ce qui s'explique essentiellement par le passage d'une base de référence égale à 0,9 de la D.G.F. 85 à une base de référence égale à 0,8 de la D.G.F. 85.

Elle est en revanche inférieure à la garantie effectivement consommée en 1985 : 1.092 millions de francs concernant 17.536 communes.

#### b) Analyse des taux de croissance :

Croissance .....	+ 1,8 % (garantie)	≤ + 2,25 %	entre 2,25 et 3 %	entre 3 et 4 %	entre 4 et 5 %	entre 5 et 10 %	> 10 %
Nombre de communes .....	12.006	13.315	2.269	4.625	1.497	10.083	4.687

Ces résultats font apparaître qu'une péréquation importante des dotations se réalise puisque 14.770 communes, soit 40,5 % d'entre elles connaissent une progression de leur D.G.F. supérieure à 5 % (contre 12.500 à 14.600, selon les variantes, dans la simulation n° 12, soit environ 37 % des communes, et seulement 7.495 communes, soit 20,5 %, dans la simulation n° 11).

B. - Analyse des dotations à l'intérieur des strates.

a) Analyse des taux d'évolution globale par strate (1986-1985) :

Strates	Δ de la dotation en %
de 0 à 499 habitants .....	3,68
de 500 à 999 habitants .....	4,25
de 1.000 à 1.999 habitants .....	4,52
de 2.000 à 3.499 habitants .....	6,13
de 3.500 à 4.999 habitants .....	5,89
de 5.000 à 7.499 habitants .....	6,25
de 7.500 à 9.999 habitants .....	5,37
de 10.000 à 14.999 habitants .....	7,08
de 15.000 à 19.999 habitants .....	5,68
de 20.000 à 34.999 habitants .....	4,66
de 35.000 à 49.999 habitants .....	4,46
de 50.000 à 74.999 habitants .....	4,22
de 75.000 à 99.999 habitants .....	4,05
de 100.000 à 199.999 habitants .....	3,31
200.000 habitants et plus .....	2,60

Ce tableau fait nettement apparaître que les communes de 2.000 à 20.000 habitants sont globalement les bénéficiaires de la réforme, avec des taux moyens de progression de la D.G.F. supérieurs à 5,50 %. En prenant comme référence le taux moyen global de progression de la D.G.F. 4,5 %, le groupe des communes dont le taux de progression moyen est supérieur à ce taux s'élargit et concerne les communes de 1.000 à 35.000 habitants.

En contrepartie, les plus petites communes (0 à 10.000 habitants) et les plus importantes (plus de 35.000 habitants) connaissent des taux moyens de progression inférieurs au taux de progression global de la D.G.F., les groupes démographiques les plus défavorisés étant les communes de moins de 500 habitants et celles de plus de 100.000 habitants.

b) Analyse des montants par strate de la D.G.F. par habitant

Strates	Total 16 <sup>e</sup> simulation par habitant	0,8 base de ref. par habitant	D.G.F. 85 par habitant
de 0 à 499 habitants .....	708,61	541,70	677,12
de 500 à 999 habitants .....	679,19	516,37	645,46
de 1.000 à 1.999 habitants .....	696,35	528,03	660,03
de 2.000 à 3.499 habitants .....	698,97	522,03	652,53
de 3.500 à 4.999 habitants .....	760,62	569,23	711,66
de 5.000 à 7.499 habitants .....	780,52	582,23	727,78
de 7.500 à 9.999 habitants .....	803,34	604,28	755,35
de 10.000 à 14.999 habitants .....	878,19	650,03	812,53
de 15.000 à 19.999 habitants .....	962,07	721,54	901,92
de 20.000 à 34.999 habitants .....	1.024,01	775,45	969,31
de 35.000 à 49.999 habitants .....	1.061,28	805,26	1.006,57
de 50.000 à 99.999 habitants .....	1.093,42	831,54	1.039,42
de 75.000 à 99.999 habitants .....	1.078,65	821,66	1.027,07
de 100.000 à 199.999 habitants .....	1.171,97	899,18	1.123,97
200.000 habitants et plus .....	1.386,32	1.070,91	1.338,67
Moyenne .....	916,79	695,41	869,26
Ecart maximal entre strates .....	1 à 2,04	1 à 2,07	1 à 2,07

Globalement, la répartition simulée révèle un léger resserrement des écarts entre strates : de 1 à 2,04 contre 1 à 2,07 pour la D.G.F. 1985.

La base 1985 représente 75,85 % en moyenne de la D.G.F. répartie en 1986.

Le schéma d'évolution pourrait être le suivant en supposant que la D.G.F. progresse de 4,5 % par an :

	Pourcentage base de référence	Pourcentage réparti en fonction de la nouvelle législation
1986 (0,8 base 85) .....	75,85	24,15
1987 (0,6 base 85) .....	54,45	45,55
1988 (0,4 base 85) .....	34,75	65,25
1989 (0,2 base 85) .....	16,60	83,40
1990 .....	0	100

C. - Analyse de chaque dotation.

a) La dotation de base

Les résultats de la simulation n'appellent pas d'observations particulières, aucune modification des mécanismes de répartition de cette dotation n'ayant été introduite.

Le tableau ci-dessous présente la répartition par strate de la dotation par habitant.

Strates	Dotation de base par habitant
de 0 à 499 habitants .....	47,42
de 500 à 999 habitants .....	52,50
de 1.000 à 1.999 habitants .....	57,58
de 2.000 à 3.499 habitants .....	62,66
de 3.500 à 4.999 habitants .....	67,74
de 5.000 à 7.499 habitants .....	72,82
de 7.000 à 9.999 habitants .....	77,90
de 10.000 à 14.999 habitants .....	82,98
de 15.000 à 19.999 habitants .....	88,06
de 20.000 à 34.999 habitants .....	93,14
de 35.000 à 49.999 habitants .....	98,22
de 50.000 à 74.999 habitants .....	103,30
de 75.000 à 99.999 habitants .....	108,38
de 100.000 à 199.999 habitants .....	113,46
200.000 habitants et plus .....	118,54
Moyenne .....	81,26
Ecart maximal entre strates .....	1 à 2,5

b) *La dotation de péréquation et la dotation de compensation :*

Le tableau ci-dessous présente les montants de ces deux dotations par habitant, pour chaque strate.

Strates	Péréquation par habitant	Compensation par habitant
de 0 à 499 habitants .....	64,76	45,11
de 500 à 999 habitants .....	67,26	35,39
de 1.000 à 1.999 habitants .....	67,89	32,93
de 2.000 à 3.499 habitants .....	70,51	34,79
de 3.500 à 4.999 habitants .....	72,45	37,35
de 5.000 à 7.499 habitants .....	72,03	41,34
de 7.500 à 9.999 habitants .....	72,06	36,31
de 10.000 à 14.999 habitants .....	80,66	51,80
de 15.000 à 19.999 habitants .....	79,88	53,76
de 20.000 à 34.999 habitants .....	81,67	56,23
de 35.000 à 49.999 habitants .....	84,26	62,38
de 50.000 à 74.999 habitants .....	87,47	55,48
de 75.000 à 99.999 habitants .....	78,17	55,29
de 100.000 à 199.999 habitants .....	89,36	57,87
200.000 habitants et plus .....	80,83	42,17
Moyenne .....	75,98	45,59
Ecart maximal entre strates .....	1 à 1,38	1 à 1,89

1° *La dotation de péréquation*

Cette dotation est hiérarchisée de 1 à 1,38. Elle progresse régulièrement jusqu'à 15.000 habitants, se stabilise entre 15.000 et 35.000 habitants, puis progresse de nouveau jusqu'à 75.000 habitants. Les strates (75.000 - 100.000), et (plus de 200.000) tout en se situant au-dessus de la dotation moyenne, se trouvent nettement défavorisées par rapport aux autres strates supérieures.

Le tableau ci-dessous présente les montants par strate de chacune des deux sous-dotations de la dotation de péréquation.

Strates	Péréquation par habitant	Compensation par habitant
de 0 à 499 habitants .....	48,1	16,6
de 500 à 999 habitants .....	50,8	16,4
de 1.000 à 1.999 habitants .....	52,0	15,8
de 2.000 à 3.499 habitants .....	55,3	15,2
de 3.500 à 4.999 habitants .....	56,6	15,8
de 5.000 à 7.499 habitants .....	58,0	14,0
de 7.500 à 9.999 habitants .....	61,1	10,9
de 10.000 à 14.999 habitants .....	64,7	15,9
de 15.000 à 19.999 habitants .....	66,4	13,4
de 20.000 à 34.999 habitants .....	66,0	15,6
de 35.000 à 49.999 habitants .....	69,4	14,8
de 50.000 à 74.999 habitants .....	73,8	13,6
de 75.000 à 99.999 habitants .....	64,9	13,2
de 100.000 à 199.999 habitants .....	74,3	15,0
200.000 habitants et plus .....	66,8	14,0
Moyenne .....	60,9	15,0
Ecart maximal en strates .....	1 à 1,54	1 à 1,52

Les écarts entre strates sont équivalents au sein de chacune de ces deux sous-dotations.

En ce qui concerne la dotation répartie en fonction du potentiel fiscal et de l'effort fiscal, on observe la même progression que pour la dotation de péréquation dans son ensemble. Ce n'est pas le cas pour la dotation-revenu imposable dont la répartition interstrate est très homogène ; seule la strate 7.500 - 10.000 s'éloigne sensiblement de la moyenne, ce qui s'explique par le fait que cette strate comprend un certain nombre de communes à très faible revenu imposable par habitant, abaissant ainsi le niveau du revenu moyen par habitant de la strate.

2° *La dotation de compensation :*

Le tableau ci-dessous présente les dotations par habitant pour chaque strate, pour les trois critères de répartition.

Strates	Dotation voirie (15%)	Dotation élèves (55%)	Dotation logements (55%)
de 0 à 499 habitants .....	30,2	12,7	2,1
de 500 à 999 habitants .....	16,5	14,5	4,3
de 1.000 à 1.999 habitants .....	10,3	14,8	7,8
de 2.000 à 3.499 habitants .....	7,2	14,8	13,1
de 3.500 à 4.999 habitants .....	4,7	14,4	18,2
de 5.000 à 7.499 habitants .....	3,8	14,8	23,5
de 7.500 à 9.999 habitants .....	2,8	14,5	19,3
de 10.000 à 14.999 habitants .....	2,6	14,6	34,1
de 15.000 à 19.999 habitants .....	1,9	14,4	38,9
de 20.000 à 34.999 habitants .....	1,7	13,7	40,4
de 35.000 à 49.999 habitants .....	1,4	13,6	47,6
de 50.000 à 74.999 habitants .....	1,4	12,6	42,3
de 75.000 à 99.999 habitants .....	1,1	11,9	42,6
de 100.000 à 199.999 habitants .....	1,2	12,5	44,1
200.000 habitants et plus .....	0,8	11,9	29,4
Moyenne .....	6,8	13,7	25,1
Ecart maximal entre strates .....	1 à 37,7	1 à 1,24	1 à 22,6

- Le caractère très discriminant du critère voirie est ici doublement amplifié :

- par l'importance de la pondération ;
- par le doublement de la voirie pour les communes de montagne.

L'écart maximal entre strates est considérable : 1 à 37,7.

Les communes de moins de 2.000 habitants reçoivent 72 % de la dotation, contre 70 % en l'absence de doublement en zone de montagne.

- La dotation-élèves par habitant reste très uniformément répartie et l'écart maximal entre strates est très limité.

- La dotation-logements est, comme la dotation-voirie très discriminant (écart de 1 à 22,6), mais ce sont ici les communes importantes qui en profitent, et plus particulièrement les communes de 15.000 à 200.000 habitants, les petites communes étant très défavorisées par ce critère.

Globalement, les effets des critères voirie et logement s'équilibrent, la répartition inter-strate étant relativement homogène et l'écart maximal entre strates étant lui-même assez faible : 1 à 1,89.

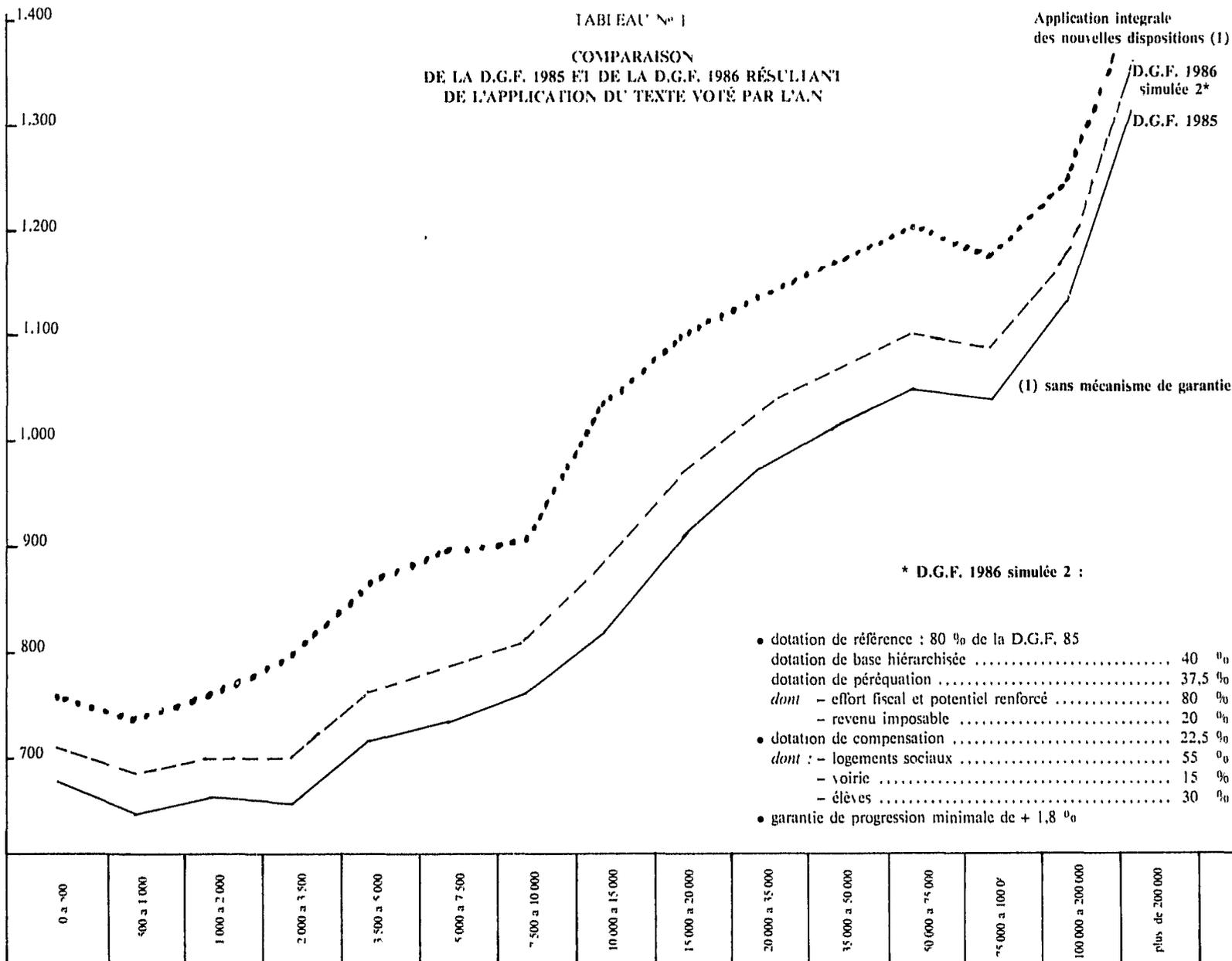
\*  
\* \*

Comme le montre le tableau n° 1 ci-joint, la répartition issue de la présente simulation s'écarte assez sensiblement de celle qui résulte de la mise en œuvre du projet de loi déposé par le Gouvernement (tableau n° 23) en ce qui concerne les communes les plus grandes : globalement, et avec une application à 100 % de la nouvelle législation, sans mécanisme de garantie, la répartition par strates avec la simulation n° 16 n'entraîne pas de modification sensible par rapport à la dotation 1985, supprime le handicap des grandes villes constaté avec la répartition résultant du projet de loi déposé et améliore la situation relative des communes de 10.000 à 50.000 habitants. A titre indicatif le besoin de garantie serait dans cette hypothèse de 5.622 millions de francs en 1986.

\*  
\* \*

TABIEAU N° 1  
 COMPARAISON  
 DE LA D.G.F. 1985 ET DE LA D.G.F. 1986 RÉSULTANT  
 DE L'APPLICATION DU TEXTE VOTÉ PAR L'A.N

Application integrale  
 des nouvelles dispositions (1)

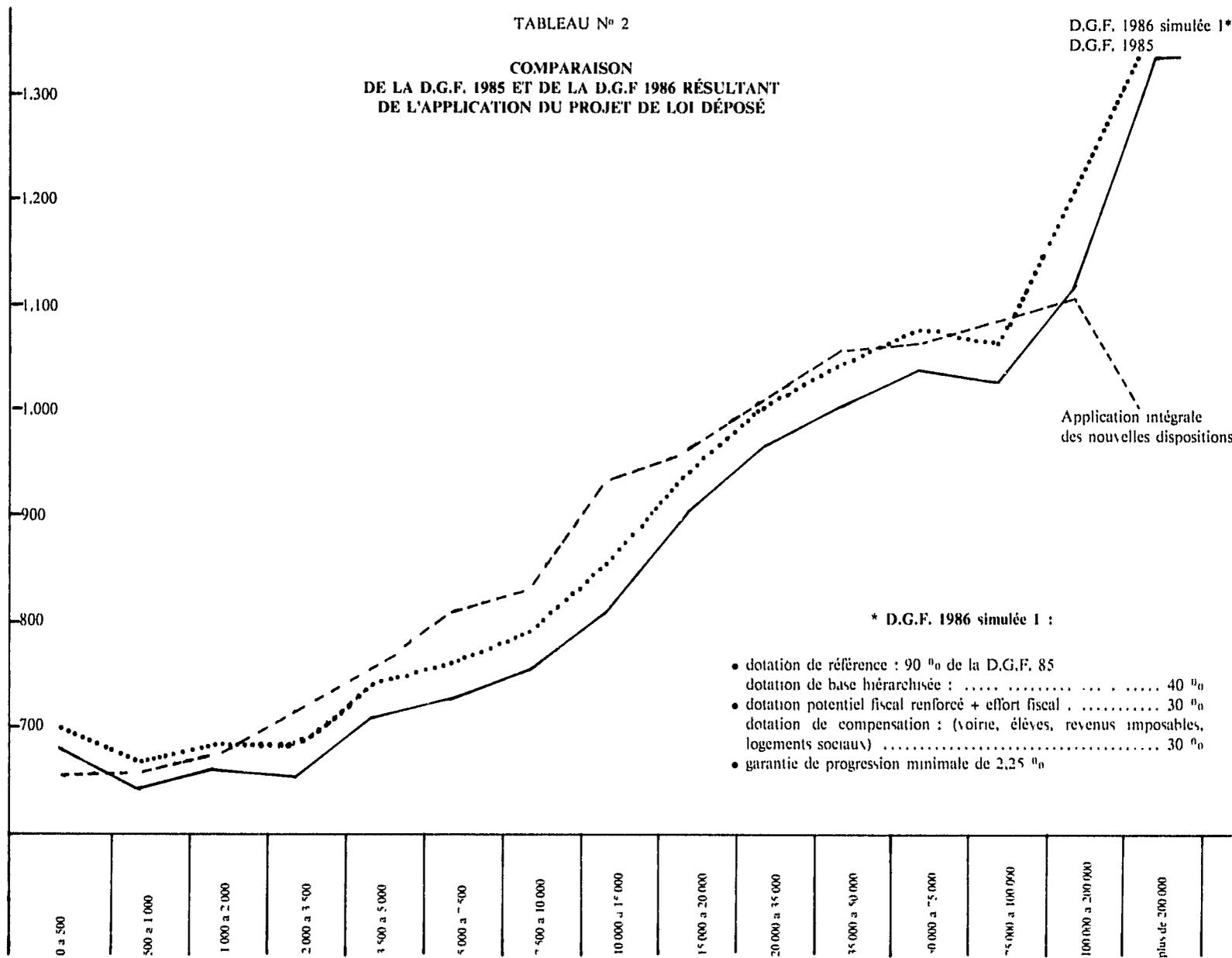


\* D.G.F. 1986 simulée 2 :

- dotation de référence : 80 % de la D.G.F. 85
- dotation de base hiérarchisée ..... 40 %
- dotation de péréquation ..... 37,5 %
- dont - effort fiscal et potentiel renforcé ..... 80 %
- revenu imposable ..... 20 %
- dotation de compensation ..... 22,5 %
- dont : - logements sociaux ..... 55 %
- voirie ..... 15 %
- élèves ..... 30 %
- garantie de progression minimale de + 1,8 %

TABLEAU N° 2

COMPARAISON  
DE LA D.G.F. 1985 ET DE LA D.G.F. 1986 RÉSULTANT  
DE L'APPLICATION DU PROJET DE LOI DÉPOSÉ



\* D.G.F. 1986 simulée 1 :

- dotation de référence : 90 % de la D.G.F. 85
- dotation de base hiérarchisée : ..... 40 %
- dotation potentiel fiscal renforcé + effort fiscal : ..... 30 %
- dotation de compensation : (voire, élèves, revenus imposables, logements sociaux) ..... 30 %
- garantie de progression minimale de 2,25 %

ANNEXE N° 2

RÉSULTATS DE LA SIMULATION N° 16

(Source Ministère de l'Intérieur.)

Les résultats de la simulation n° 16, tant au niveau de l'étude de la dispersion que de la corrélation des valeurs, restent très proches des résultats obtenus lors de la simulation n° 11. Le tableau I fournit les valeurs calculées, en francs par habitant et par taille de communes pour les simulations n° 16 et n° 11.

I. - ÉTUDE DES DISPERSIONS

A. - Dispersion liée à la taille des communes.

Le rapport entre la dotation moyenne, en francs par habitant, des communes de plus de 10 000 habitants et celle des communes de moins de 2.000 habitants est le suivant :

	Moins de 2.000 habitants	2.000 à 5.000 habitants	5.000 à 10.000 habitants	Plus de 10.000 habitants
D.G.F. 1985 .....	1	1,023	1,119	1,539
D.G.F. simulation 11 .....	1	1,033	1,131	1,541
D.G.F. simulation 16 .....	1	1,039	1,134	1,542

La nouvelle D.G.F. - simulation n° 16 accroît donc légèrement la redistribution inter-strates.

B. - Dispersion à l'intérieur des strates.

La dispersion à l'intérieur de chaque strate peut se mesurer à l'aide du rapport interdécile, à savoir :

Valeur au-dessus de laquelle se situent 10 % des communes  
 Valeur en-dessous de laquelle se situent 10 % des communes

Les rapports interdéciles sont les suivants :

	Moins de 2.000 habitants	2.000 à 5.000 habitants	5.000 à 10.000 habitants	Plus de 10.000 habitants
D.G.F. 1985 .....	1,93	1,83	1,84	1,94
D.G.F. simulation 11 .....	1,93	1,78	1,79	1,85
D.G.F. simulation 16 .....	1,93	1,77	1,79	1,80

Le passage à une D.G.F. – type simulation n° 16 se traduit par une légère diminution des rapports interdéciles, si on la compare aux résultats de la simulation n° 11 et *a fortiori* à la D.G.F. 1985. Ce mécanisme semble donc plus « égalitaire ».

Les tableaux II à IV, en annexe, fournissent les rapports interdéciles pour les principales dotations et pour les simulations 11 et 16.

Il faut noter que si la dispersion de la D.G.F. globale est légèrement inférieure dans le cas de la simulation n° 16 que dans celui de la simulation n° 11, le phénomène est inverse pour les nouvelles dotations et notamment la dotation de compensation.

La dotation versée au titre de l'effort fiscal présente une très grande variabilité, et atteint même, dans la strate des communes de moins de 2.000 habitants, 9,80 pour la simulation n° 11 et 10,30 pour la simulation n° 16.

## II. – ÉTUDE DES CORRÉLATIONS

Les effets péréquateurs des nouvelles dispositions peuvent s'apprécier à travers les coefficients de corrélation calculés entre la valeur des critères retenus et celle des dotations.

Rappelons que la valeur du coefficient de corrélation est comprise entre  $-1$  et  $+1$ . Une valeur proche de 0 signifie que les données analysées n'ont pratiquement pas de lien entre elles. A l'inverse, une valeur proche de  $+1$  ou de  $-1$  signifie qu'il existe une très forte liaison (positive ou négative) entre ces données.

La liaison entre la D.G.F. simulation n° 16 et les critères « péréquateurs » ne peut, en tout état de cause être très élevée, compte tenu de la « montée en charge » du nouveau dispositif (première année : 80 % de la dotation distribuée au prorata de la dotation 1985).

### 1. Corrélation avec le potentiel fiscal (cf. tableau V).

La D.G.F. totale présente une faible corrélation par rapport au potentiel fiscal, mais la tendance va plutôt dans le « bon sens » : la D.G.F. est d'autant plus élevée que le potentiel fiscal est faible.

La dotation de péréquation est, quant à elle, fortement corrélée avec le potentiel fiscal, et ce d'autant plus que la taille des communes est importante.

### 2. Corrélation avec l'effort fiscal (cf. tableau VI).

Il existe une corrélation non négligeable entre le total de la D.G.F. et l'effort fiscal, ce qui est un résultat notable compte tenu de l'importance donnée à l'ancien mécanisme de D.G.F. dans la simulation n° 16.

Les coefficients de corrélation s'établissent entre 0,25 et 0,27 selon les strates et atteignent même 0,31 pour les communes de moins de 2.000 habitants.

### 3. Corrélation avec les revenus imposables (cf. tableau VII).

La D.G.F. totale simulation n° 16 ne présente pas de très bons résultats quant à la corrélation avec les revenus imposables, sauf en ce qui concerne les communes de moins de 2.000 habitants pour lesquelles la D.G.F. est d'autant plus élevée que les revenus sont faibles (coefficient égal à  $-0,19$ ).

Bien entendu, les résultats sont meilleurs en ce qui concerne la corrélation avec la seule dotation de péréquation (coefficients variant de  $-0,20$  à  $-0,58$ ).

#### **4. Corrélation avec les logements sociaux (cf. tableau VIII).**

L'effet péréquateur du critère logements sociaux n'est pas très sensible au niveau de la D.G.F. totale simulation n° 16, tout au moins en ce qui concerne la première année de mise en place.

Par contre, la liaison est très forte avec la seule dotation de compensation, puisque le coefficient de corrélation dépasse 0,92 dans toutes les strates de population supérieures à 2.000 habitants.

Globalement, les modalités de prise en compte des critères de péréquation dans la simulation n° 16 semblent jouer de façon efficace, compte tenu du poids au passé dans cette simulation. Dans tous les cas, les coefficients de corrélation calculés sont meilleurs que ceux obtenus lors de la simulation n° 11.

Tableau I : *Moyennes par habitant et par strates.*

Tableau II : *Dotation de capitation : rapports interdéciles.*

Tableau III : *Dotation effort fiscal : rapports interdéciles.*

Tableau IV : *Dotation de compensation : rapports interdéciles.*

Tableau V : *Corrélation avec le potentiel fiscal.*

Tableau VI : *Corrélation avec l'effort fiscal.*

Tableau VII : *Corrélation avec les revenus imposables.*

Tableau VIII : *Corrélation avec les logements sociaux.*

TABLEAU I  
MOYENNES PAR HABITANT ET PAR STRATES

	2.000 habitants	2.000 à 5.000 habitants	5.000 à 10.000 habitants	10.000 habitants	10.000 à 200.000 habitants	200.000 habitants
D.G.F. 1985 .....	660	675	739	1.015	989	1.181
<i>Simulation 16 :</i>						
Total D.G.F. ....	684	711	776	1.055	1.027	1.226
Dotation de capitation .....	55	66	75	99	96	116
Dotation de péréquation .....	67	71	72	87	83	112
Dotation de compensation .....	38	36	39	56	57	44
Dotation de garantie .....	12	13	15	25	24	27
<i>Simulation 11 :</i>						
Total D.G.F. ....	684	706	773	1.053	1.027	1.220
Dotation de capitation .....	28	34	40	53	52	63
Dotation de péréquation .....	28	28	32	38	36	51
Dotation de compensation .....	28	30	32	38	36	51
Dotation de garantie .....	6	7	7	11	11	13

TABLEAU II  
DOTATION DE CAPITATION : RAPPORTS INTERDÉCILES

Communes de	Simulation n° 11	Simulation n° 16
moins de 2.000 habitants .....	1,24	1,27
2.000 à 5.000 habitants .....	1,09	1,11
5.000 à 10.000 habitants .....	1,05	1,08
plus de 10.000 habitants (sans Paris) .....	1,25	1,26
10.000 à 20.000 habitants .....	1,25	1,24
plus de 200.000 habitants (sans Paris) .....	1,00	1,02

Rapport interdécile =  $\frac{\text{valeur au-dessus de laquelle se situent 10 \% des communes}}{\text{valeur en-dessous de laquelle se situent 10 \% des communes}}$

**TABLEAU III**  
**DOTATION EFFORT FISCAL : RAPPORTS INTERDÉCILES**

Communes de	Simulation n° 11	Simulation n° 16
moins de 2.000 habitants .....	9,80	10,30
2.000 à 5.000 habitants .....	8,67	9,50
5.000 à 10.000 habitants .....	7,00	7,36
plus de 10.000 habitants (sans Paris) .....	4,00	4,19
10.000 à 20.000 habitants .....	4,00	4,36
plus de 200.000 habitants (sans Paris) .....	3,00	3,40

Rapport interdécile =  $\frac{\text{valeur au-dessus de laquelle se situent 10 \% des communes}}{\text{valeur en-dessous de laquelle se situent 10 \% des communes}}$

**TABLEAU IV**  
**DOTATION DE COMPENSATION : RAPPORTS INTERDÉCILES**

Communes de	Simulation n° 11	Simulation n° 16
moins de 2.000 habitants .....	2,88	3,85
2.000 à 5.000 habitants .....	2,24	3,00
5.000 à 10.000 habitants .....	2,21	3,82
plus de 10.000 habitants (sans Paris) .....	2,50	3,22
10.000 à 20.000 habitants .....	2,50	3,35
plus de 200.000 habitants (sans Paris) .....	1,90	2,15

Rapport interdécile =  $\frac{\text{valeur au-dessus de laquelle se situent 10 \% des communes}}{\text{valeur en-dessous de laquelle se situent 10 \% des communes}}$

TABLEAU V  
CORRÉLATIONS ENTRE POTENTIEL FISCAL ET D.G.F. COMPOSANTES  
(Par strates démographiques.)

	Moins de 2.000 habitants	2.000 à 5.000 habitants	5.000 à 10.000 habitants	Plus de 10.000 habitants (sans Paris)	10.000 à 200.000 habitants	Plus de 200.000 habitants (sans Paris)
D.G.F. totale simulation n° 16 ..	- 0,064	- 0,010	0,000	- 0,079	- 0,082	0,397
Dotation de capitation .....	0,252	0,103	0,214	0,137	0,143	0,300
Dotation de péréquation .....	- 0,412	- 0,416	- 0,639	- 0,647	- 0,651	- 0,822
Dotation de compensation .....	0,073	0,018	- 0,001	- 0,046	- 0,045	- 0,365
Dotation de garantie .....	0,218	0,268	0,350	0,268	0,265	0,795

TABLEAU VI  
CORRÉLATIONS ENTRE EFFORT FISCAL ET D.G.F. ET SES COMPOSANTES  
(Par strates démographiques.)

	Moins de 2.000 habitants	2.000 à 5.000 habitants	5.000 à 10.000 habitants	Plus de 10.000 habitants (sans Paris)	10.000 à 200.000 habitants	Plus de 200.000 habitants (sans Paris)
D.G.F. totale simulation n° 16 ..	0,313	0,275	0,246	0,250	0,248	0,291
Dotation de capitation .....	- 0,047	- 0,051	- 0,087	0,030	0,020	0,184
Dotation de péréquation .....	0,805	0,818	0,779	0,744	0,741	0,925
Dotation de compensation .....	0,000	0,106	0,013	0,209	0,210	0,312
Dotation de garantie .....	- 0,214	- 0,191	- 0,139	- 0,236	- 0,234	- 0,429

TABLEAU VII  
CORRÉLATIONS ENTRE REVENUS IMPOSABLES ET D.G.F. ET SES COMPOSANTES  
(Par strates démographiques.)

	Moins de 2.000 habitants	2.000 à 5.000 habitants	5.000 à 10.000 habitants	Plus de 10.000 habitants (sans Paris)	10.000 à 200.000 habitants	Plus de 200.000 habitants (sans Paris)
D.G.F. totale simulation n° 16 ..	- 0,191	0,139	0,016	0,328	0,328	0,633
Dotation de capitation .....	- 0,009	0,108	0,010	0,142	0,146	0,575
Dotation de péréquation .....	- 0,413	- 0,387	- 0,199	- 0,482	- 0,486	- 0,584
Dotation de compensation .....	- 0,202	0,039	0,292	- 0,232	- 0,231	- 0,471
Dotation de garantie .....	- 0,235	0,320	0,018	0,588	0,589	0,829

**TABLEAU VIII**  
**CORRÉLATIONS ENTRE LOGEMENTS SOCIAUX ET D.G.F. ET SES COMPOSANTES**  
**(Par strates démographiques.)**

	Moins de 2.000 habitants	2.000 à 5.000 habitants	5.000 à 10.000 habitants	Plus de 10.000 habitants (sans Paris)	10.000 à 200.000 habitants	Plus de 200.000 habitants (sans Paris)
D.G.F. totale simulation n° 16 ...	- 0,111	0,068	- 0,064	0,068	0,054	- 0,452
Dotation de capitation .....	0,092	0,005	- 0,147	0,033	0,045	- 0,503
Dotation de péréquation .....	- 0,014	- 0,013	0,000	0,203	0,204	0,375
Dotation de compensation .....	0,562	0,920	0,979	0,992	0,992	0,998
Dotation de garantie .....	- 0,037	- 0,029	- 0,168	- 0,272	- 0,269	- 0,653