

N° 6

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la dotation globale de fonctionnement.

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2800, 2781, 2859 et in-8° 858.

Sénat : 454 (1984-1985) et 1 (1985-1986).

Collectivités locales.

SOMMAIRE

	Pages
PREMIÈRE PARTIE. – EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. – Le contexte de la réforme : la dotation globale de fonctionnement, un concours efficace en dépit des altérations subies	7
A. – La dotation globale de fonctionnement, une dotation adaptée aux besoins des collectivités locales	7
1. L'émergence de la dotation globale de fonctionnement	7
2. Une dotation efficace	10
a) Une démarche pragmatique	10
b) Une dotation évolutive	11
B. – Une dotation altérée	14
1. L'essoufflement de la dotation globale de fonctionnement	15
2. L'émiettement de la dotation globale de fonctionnement	16
a) L'inclusion de la dotation « instituteurs »	16
b) La multiplication des concours particuliers	17
II. – Le projet de loi : une réforme incertaine qui appelle des infléchissements indispensables	20
A. – Une réforme incertaine dans ses effets	20
1. Les intentions affichées	20
a) Le constat dressé par le Gouvernement	20
b) Les objectifs assignés à la réforme	21
2. Les effets discutables de la réforme	22
a) Une réforme orientée	22
b) Une transition devenue brutale	29
B. – Des infléchissements indispensables	29
1. Pour une dotation globale de fonctionnement plus efficace	30
2. Vers une dotation globale de fonctionnement plus neutre	33
Conclusion	35
DEUXIÈME PARTIE. – EXAMEN DES ARTICLES	37
Article additionnel avant la section I. – Prise en charge par l'État du logement des instituteurs	37
Section I. – Dispositions applicables à la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements	40
Article premier. – Structure de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements	40
Article additionnel après l'article premier. – Régularisation de la dotation globale de fonctionnement	41
Articles 2 et 3. – Dotation de base	41

	Pages
<i>Article 4.</i> – Conséquences d'une modification des limites territoriales d'une commune	42
<i>Articles 5 et 6.</i> – Dotation de péréquation	43
<i>Article 7.</i> – Définition de l'effort fiscal	44
<i>Article 8.</i> – Définition du potentiel fiscal	46
<i>Article 9.</i> – Impôts et taxes prises en compte pour la mesure de l'effort fiscal	46
<i>Article 10.</i> – Calcul de l'attribution versée à chaque commune au titre de la dotation de péréquation	47
<i>Article 11.</i> – Conséquences d'une modification des limites territoriales d'une commune	48
<i>Article 12.</i> – Dotation de compensation	49
<i>Article 13.</i> – Part réservée aux concours particuliers des communes	50
<i>Article 14.</i> – Dotations touristiques	51
<i>Article 15.</i> – Dotation particulière pour les communes centres d'agglomération	54
<i>Article 16.</i> – Dotation particulière pour la mise à disposition de fonctionnaires auprès des organisations syndicales	56
<i>Article 17.</i> – Dotation pour le comité des finances locales	57
<i>Article 18.</i> – Dotation globale de fonctionnement pour les groupements de communes	57
<i>Article 19.</i> – Périodicité du versement de la dotation globale de fonctionnement ...	59
<i>Article 20.</i> – Garantie de progression minimale	59
<i>Article 21.</i> – Population prise en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement	61
<i>Article 22.</i> – Composition du comité des finances locales	62
<i>Article 23.</i> – Attributions du comité des finances locales	63
<i>Article 24.</i> – Entrée en vigueur progressive de la réforme	63
<i>Article 26.</i> – Dotation globale de fonctionnement des communes des départements d'outre-mer	64
<i>Article 27.</i> – Dotation globale de fonctionnement des communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon	65
<i>Article 28.</i> – Dotation globale de fonctionnement des communes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte	65
Section II. – Dispositions applicables à la dotation globale de fonctionnement des départements et des collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte ..	67
<i>Article 29.</i> – Structure de la dotation globale de fonctionnement des départements	67
<i>Article 30.</i> – Impôts levés sur les ménages	68
<i>Article 31.</i> – Potentiel fiscal des départements	69
<i>Article 32.</i> – Dotation minimale pour les départements de moins de 200.000 habitants	69
<i>Article 33.</i> – Dotation globale de fonctionnement des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon	70
<i>Article 34.</i> – Population prise en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement des départements	71
<i>Article 35.</i> – Garantie de progression minimale de la D.G.F. des départements	71
Section III. – Dispositions applicables à la ville et au département de Paris et à la région d'Ile-de-France	72
<i>Article 36.</i> – Dotation globale de fonctionnement de la ville et du département de Paris	72
<i>Article 37.</i> – Dotation globale de fonctionnement de la région d'Ile-de-France	72

	Pages
	—
<i>Section IV. – Dispositions diverses</i>	73
<i>Article 38. – Répartition de la dotation globale de fonctionnement</i>	73
<i>Article 39. – Rapport au Parlement</i>	74
<i>Article 40. – Décrets en Conseil d'État</i>	74
<i>Article 41. – Abrogations diverses</i>	74
TROISIÈME PARTIE : AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS	77

PREMIÈRE PARTIE

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi, qui est soumis à l'examen du Sénat après son adoption par l'Assemblée nationale, au terme d'un débat caractérisé par son laconisme et sa brièveté, entend procéder à une réforme substantielle de la dotation globale de fonctionnement.

Si le caractère provisoire de la loi du 31 décembre 1980, qui a reconduit la D.G.F., instituée par la loi du 3 janvier 1979, pour une durée expérimentale de cinq ans, rendait indispensable une intervention du législateur afin de proroger ce concours de l'Etat aux collectivités locales, au-delà du 31 décembre 1985, aucune disposition légale ne fait obligation au Gouvernement de procéder à une profonde refonte des mécanismes actuels de cette dotation.

En effet, l'article 22 de la loi du 31 décembre 1980, introduit à l'initiative du Sénat, se borne à indiquer que le Gouvernement présentera au Parlement, à l'ouverture de la première session ordinaire de 1985-1986, « un rapport sur les conditions de fonctionnement de la dotation globale ainsi que sur ses incidences sur le financement des budgets locaux, en précisant les corrections qui s'avèreraient nécessaires à la lumière de l'expérience ».

Dans la mesure où le Gouvernement a estimé opportun de modifier très sensiblement les mécanismes actuels de la dotation globale de fonctionnement, l'enjeu de la réforme doit être rappelé. En effet, avec un montant de 66 milliards de francs en 1985 et de plus de 69 milliards de francs en 1986, la D.G.F., qui représente 65 % des concours de l'Etat aux collectivités locales, constitue près de 40 % des recettes de fonctionnement des communes et 20 % de celles des départements.

L'importance de ces sommes souligne, si besoin en était, l'ampleur des incidences financières de la réforme. Ce constat impose au législateur, et principalement au « grand conseil des communes de France », un devoir de réalisme, de pragmatisme et de prudence, afin d'éviter toute rupture préjudiciable à l'équilibre des budgets locaux, entre l'actuelle D.G.F. et le nouveau système de répartition de ce concours.

Avant d'examiner le contenu de la réforme proposée par le Gouvernement, un rappel du régime actuel de la dotation globale de fonctionnement s'avère indispensable pour prendre la mesure des modifications introduites par le projet de loi.

I. - LE CONTEXTE DE LA RÉFORME : LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT, UN CONCOURS EFFICACE EN DÉPIT DES ALTÉRATIONS SUBIES

Point d'aboutissement d'un long cheminement, la D.G.F. a subi, depuis sa création récente, des altérations qui ont modifié son économie initiale et atténué son efficacité originelle.

A. - La D.G.F., une dotation adaptée aux besoins des collectivités locales.

Les tâtonnements successifs qui ont débouché sur l'institution de la D.G.F., constituent l'une des explications de l'adaptation de cette dotation aux besoins des collectivités locales.

1. *L'émergence de la D.G.F.*

Le point de départ du processus qui allait donner naissance à la dotation globale de fonctionnement remonte à l'année 1941 qui constitue l'acte de baptême de la fiscalité indirecte moderne.

En effet, jusqu'à cette date, les communes pouvaient lever des **droits d'octroi** sur les entrées et les sorties de toutes les marchandises en provenance ou à destination des villes. Impôt archaïque, inadapté à la multiplication des échanges et d'un rendement limité, en raison de la lourdeur de ses frais de perception, l'octroi avait été progressivement abandonné par les communes avant que sa disparition légale ne fût prononcée en 1941.

En effet, la loi du 6 novembre 1941 a remplacé les droits d'octroi par une **taxe sur les ventes au détail et sur les prestations de services**. D'abord appliquée aux grandes villes, cette taxe a été étendue à l'ensemble des communes à partir de 1945.

En 1948, cette imposition prit le nom de taxe additionnelle aux **taxes sur le chiffre d'affaires** et frappa toutes les transactions.

Le décret du 30 avril 1955 devait donner à **la taxe locale sur le chiffre d'affaires** son régime définitif. Son taux était de 2,75 % sur toutes les ventes au détail et de 8,50 % sur les prestations de services (transports, hôtellerie, spectacles). Les trois quarts du produit de la taxe locale étaient versés directement à la commune sur le territoire de laquelle l'imposition était perçue. Le solde faisait l'objet d'une répartition entre le département et un fonds de péréquation qui assurait aux collectivités locales un minimum garanti par habitant et par an, révisable par décret.

D'une manière générale, la taxe sur le chiffre d'affaires fut appréciée par les élus locaux. Deux raisons principales expliqueraient la relative faveur dont jouissait cette imposition. Tout d'abord, les communes disposaient d'une certaine latitude pour moduler le taux de cette taxe qui était totalement indépendante des impôts d'Etat. Par ailleurs, le rendement de la taxe dépendait de l'évolution de l'activité économique de la localité. Lorsqu'une commune procédait à des investissements pour renforcer l'activité locale, elle retirait rapidement le bénéfice de son effort sous la forme d'une augmentation de ses ressources sans être contrainte d'accroître les impôts directs.

Toutefois, l'objectivité commande de rappeler que cette taxe était critiquée par les élus des communes rurales et des « villedortoirs » auxquelles le fonds de péréquation ne versait pas des ressources suffisantes pour faire face à leurs besoins, notamment en équipements sociaux et culturels.

Quoiqu'il en soit, l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.) et son extension à tous les stades de la production et de la commercialisation devait sonner le glas de la taxe locale sur le chiffre d'affaires qui fut supprimée par la loi du 6 janvier 1966.

Cette suppression soulevait le problème de la recherche d'une ressource de remplacement. Le législateur avait d'ailleurs indiqué la voie à suivre puisque l'article 57 de la loi du 28 décembre 1959 prescrivait au Gouvernement de déposer, au cas où la suppression de la taxe locale serait envisagée, un projet de loi assurant aux collectivités locales « **des ressources de remplacement d'égal montant, évoluant parallèlement à l'activité économique et susceptibles d'être localisées** ».

Le choix du Gouvernement s'est finalement porté sur un impôt perçu au profit de l'Etat, le versement forfaitaire de 5 % sur les salaires, qui s'était substitué à l'impôt payé par les salariés sur le revenu tiré de leur salaire.

Aussi, la loi du 6 janvier 1966 a-t-elle abrogé la taxe locale sur le chiffre d'affaires et prévu l'affectation aux collectivités locales de 85 % du produit du versement forfaitaire de 5 % qui prenait le nom de taxe sur les salaires.

Ce nouveau régime fiscal, appliqué à partir du 1^{er} janvier 1968, devait, en peu de temps, connaître plusieurs aménagements.

En premier lieu, la loi du 9 octobre 1968, qui abaissait le taux de la taxe sur les salaires de 5 % à 4,25 %, a, en contrepartie, affecté, aux collectivités locales la totalité du produit recouvré.

En second lieu, la loi du 29 novembre 1968 a supprimé, à compter du 1^{er} décembre de la même année, la taxe sur les salaires pour les entreprises et les employeurs assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée.

En conséquence, cette loi a prévu l'octroi aux collectivités locales d'un versement représentatif de la part locale de la taxe sur les salaires. **Ce versement représentatif de la taxe sur les salaires (V.R.T.S.)**, mis en œuvre le 1^{er} janvier 1969, conduisait à reconstituer un système de principal fictif applicable à la fiscalité indirecte locale. En effet, le montant du versement, fixé par arrêté ministériel sur proposition du comité du Fonds d'action locale, était calculé sur la base de la progression de la taxe sur les salaires qui n'était plus perçue. Par ailleurs, la localisation de la ressource disparaissait puisque le V.R.T.S. constituait une masse nationale, répartie entre toutes les collectivités.

Une application immédiate de ce système aurait provoqué un bouleversement des budgets locaux. Aussi, le législateur, dans sa sagesse, a-t-il prévu une mise en œuvre progressive du versement représentatif de la taxe sur les salaires, étalée sur une période de vingt ans (1968-1988).

Une première fraction du produit du V.R.T.S., qui devait passer de 3 % en 1968 à 5 % en 1978, était affectée au Fonds d'action locale. Ce fonds versait un minimum garanti de ressources aux communes touristiques et thermales ainsi qu'aux collectivités locales les plus défavorisées. La masse restante du V.R.T.S. comprenait deux attributions qui devaient évoluer régulièrement mais en sens inverse.

L'attribution de garantie, destinée à assurer la transition entre l'ancien régime et le nouveau système et donc calculée en fonction des ressources perçues en 1968 au titre de la taxe sur les salaires, était appelée à diminuer de 5 % par an pour disparaître en 1988, au terme de la période transitoire.

Quant à la seconde attribution, qui devait relayer puis remplacer l'attribution de garantie, son originalité résidait dans son mécanisme de répartition, fondé sur « l'effort fiscal » des communes. Cet effort fiscal s'appréciait par référence à l'évolution de l'impôt sur les ménages perçu par les communes, à savoir :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties, à l'exception de celle pesant sur les locaux affectés à un usage industriel et commercial ;
- 30 % de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
- la taxe d'habitation ;
- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

La part de l'attribution au titre de l'effort fiscal devait augmenter chaque année de 5 %, à partir de 1969, pour devenir, en 1988, la seule clef de répartition du produit du V.R.T.S., à l'exception du prélèvement réservé au Fonds d'action locale.

En définitive, le remplacement de la taxe locale par le versement représentatif de la taxe sur les salaires a présenté des aspects positifs dans la mesure où son produit a augmenté plus rapidement que celui de l'ancienne taxe.

Mais sa mise en œuvre a suscité des critiques tenant tant à son caractère de subvention octroyée qu'à la reconstitution de nouvelles inégalités. En effet, ce système, qui avantageait les communes à expansion rapide, celles réalisant un important effort d'équipement, ou les communes composées d'une population à haut niveau de vie moins sensible à une progression rapide des impôts locaux, alimentait un nouveau processus cumulatif d'enrichissement ou d'appauvrissement des collectivités.

Conscients de cet inconvénient, les pouvoirs publics ont suspendu le caractère évolutif du système du V.R.T.S. en instituant, pour les années 1977 et 1978, un mécanisme transitoire qui garantissait à toutes les communes une progression de recettes uniforme et égale à la moyenne nationale de l'ensemble des attributions. Mais ce palliatif, caractérisé par une mise entre parenthèses du V.R.T.S., ne pouvait être durable. Aussi, la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 a-t-elle supprimé le V.R.T.S. auquel fut substituée la dotation globale de fonctionnement.

2. Une dotation efficace.

Enrichi des leçons du passé, le législateur de 1979, guidé par une démarche pragmatique, a instauré une dotation efficace.

a) une démarche pragmatique.

En instituant la D.G.F., le législateur poursuivait un quadruple objectif :

- globaliser les divers concours de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des collectivités locales ;

- asseoir le plus important des concours de l'Etat aux collectivités locales sur un impôt moderne, devant garantir une progression satisfaisante de la dotation ;

- mettre en place des mécanismes, notamment de péréquation, assurant une plus grande solidarité entre les collectivités tout en tenant compte des situations spécifiques ;

- aménager une continuité entre le système du V.R.T.S. et celui de la D.G.F. afin d'éviter tout bouleversement et de préserver l'équilibre des budgets locaux.

Ces préoccupations se sont traduites par l'instauration d'une dotation évolutive.

b) *une dotation évolutive.*

La volonté des créateurs de la D.G.F. d'assurer aux collectivités locales des ressources croissantes, de ménager une transition harmonieuse entre l'ancien régime et le nouveau système et de promouvoir une solidarité accrue entre les collectivités s'est concrétisée dans l'institution d'une dotation évolutive, tant dans sa structure que dans son montant.

Les ressources affectées à la D.G.F., concours qui regroupe les crédits correspondants avant 1979, au V.R.T.S., aux versements représentatifs de l'impôt sur les spectacles et à la subvention versée par l'Etat au titre de sa participation aux dépenses d'intérêt général des collectivités locales, sont prélevées sur la plus importante des recettes fiscales de l'Etat : la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.).

Le montant de ce prélèvement est déterminé en appliquant au produit net prévisionnel de la T.V.A., à législation constante, un taux de prélèvement. Ce taux a été fixé à 16,45 % en 1979, à 16,386 % en 1980 et 1981, à 16,3472 % en 1982, à 16,737 % en 1983, à 16,706 % en 1984, à 16,752 % en 1985 et à 16,785 % pour 1986. L'indexation de la D.G.F. sur l'évolution de la T.V.A. a permis, les premières années de la mise en place du nouveau concours, d'obtenir une progression annuelle élevée de son montant : + 16,07 % en 1980, + 18,58 % en 1981 et + 15,70 % en 1982.

Par ailleurs, d'une année sur l'autre, chaque collectivité était assurée, d'une progression minimale de 105 % de sa part de D.G.F. dans l'hypothèse où le taux d'évolution du produit estimé de la T.V.A. était au moins égal à 10 %.

Mais le pragmatisme de la démarche des promoteurs de la D.G.F. se révèle surtout dans la structure de cette dotation qui comprenait, à l'origine, une dotation forfaitaire, une dotation de péréquation et des concours particuliers.

La présence **d'une dotation forfaitaire** illustre la volonté du législateur de 1979 de faciliter la transition entre l'ancien régime et le nouveau système de concours alloué aux collectivités locales

Photographie du passé, garantissant aux communes et aux départements la permanence d'une ressource, autrefois perçue directement, la dotation forfaitaire, calculée en fonction du produit de la taxe locale sur le chiffre d'affaires reçu en 1967, voyait son importance diminuer progressivement. En effet, sa part relative, qui déclinait de 2,5 % par an, devait passer de 57,5 % du tronc commun en 1979 à 42,5 % en 1985.

La relève de la dotation forfaitaire était assurée par la **dotation de péréquation**, expression de la solidarité, dont la part relative augmentait, corrélativement, de 2,5 % par an pour progresser de 42,5 % en 1979 à 57,5 % en 1985. Au sein de la dotation de péréquation, subdivisée en deux fractions, la part répartie en fonction du potentiel fiscal augmentait de 2,5 % par an, alors que la part attribuée en fonction des impôts sur les ménages diminuait, chaque année, dans la même proportion.

La part de la dotation de péréquation répartie en fonction du potentiel fiscal, qui constitue l'une des innovations les plus significatives de la loi du 3 janvier 1979, traduit l'effort de solidarité mené en faveur des collectivités les plus démunies, mais dont les besoins en équipement peuvent être importants.

Le mécanisme de péréquation repose sur la notion de potentiel fiscal qui est calculé en appliquant aux bases d'imposition des quatre taxes directes locales de chaque collectivité, les taux moyens d'imposition de l'ensemble des collectivités. Les communes ou les départements dont le potentiel fiscal par habitant, ainsi déterminé, est inférieur au potentiel fiscal moyen, bénéficient d'une dotation supérieure à la moyenne.

Cet effort de solidarité en faveur des collectivités les plus démunies a été accentué par l'institution d'une dotation de fonctionnement minimale au bénéfice des communes de moins de 2.000 habitants, qui prenait en considération les charges financières inhérentes à leur mission de « conservateurs du patrimoine rural », ainsi que par la création d'une majoration de la « fraction potentiel fiscal » en faveur des communes de plus de 10.000 habitants structurellement déséquilibrées.

Quant à la part de la dotation de péréquation répartie en fonction des impôts sur les ménages, elle procède d'une

conception volontariste, l'Etat accordant aux collectivités locales une aide d'autant plus importante que celles-ci imposent à leurs habitants une contribution fiscale élevée. Les impôts sur les ménages sont constitués par la taxe foncière sur les propriétés bâties affectées à l'habitation et à la profession hôtelière, par la taxe foncière sur les propriétés non bâties à concurrence de 30 % de son produit, par la taxe d'habitation et par la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

Sur ce «tronc commun» de la D.G.F., se greffent des **concours particuliers** destinés à accorder une aide supplémentaire aux collectivités qui supportent des charges spécifiques.

A l'origine, ces concours particuliers étaient au nombre de quatre : le versement supplémentaire pour accroissement de population, le minimum garanti par habitant, la dotation particulière aux villes centres d'agglomération et la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales.

Ce rappel cursif du droit commun originel de la D.G.F. ne saurait occulter l'existence de deux régimes particuliers applicables, l'un, aux communes et aux départements de la région d'Ile-de-France et, d'autre, aux communes et aux départements d'outre-mer ainsi qu'aux collectivités locales et aux circonscriptions administratives des territoires d'outre-mer.

S'agissant des communes et des départements de la région d'Ile-de-France, le régime spécifique qui leur était applicable se superposait aux mécanismes généraux de la D.G.F.

En effet, pour les communes, une péréquation spécifique était exercée dans le cadre du fonds d'égalisation des charges des communes alors que pour les départements, une autre péréquation intervenait par le truchement du fonds d'égalisation des charges départementales.

Ces deux systèmes ont été supprimés, en 1981, pour les communes et, en 1984, pour les départements. En conséquence, les communes et les 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.

Quant aux collectivités locales des départements d'outre-mer, elles reçoivent une 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, qui est réparti selon des mécanismes propres tenant 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 percevaient pas autrefois 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 spécifiques qui tiennent compte, notamment, du montant de leurs centimes additionnels ainsi que de l'éloignement et de l'insularité.

Pour les communes et les départements d'outre-mer d'une part, ainsi que pour les communes, les circonscriptions et les 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.

Par ailleurs, la collectivité territoriale de Mayotte a été admise au bénéfice de la D.G.F. en application de l'article 16 de la loi du 31 décembre 1980.

D'une manière générale, les attributions des départements et des territoires d'outre-mer ont progressé, depuis 1979, plus rapidement que la moyenne nationale en raison notamment de l'accroissement plus rapide de leur population et de l'augmentation continue de la part relative, au sein de la D.G.F., de la dotation de péréquation sur laquelle est prélevé leur préciput.

Telle est, brièvement retracée, l'économie initiale de la dotation globale de fonctionnement. Mais cette physionomie originelle de la D.G.F. a subi, ces dernières années, un certain nombre d'altérations.

B. - Une dotation altérée.

Deux phénomènes, analysés par notre collègue Pierre Salvi dans son avis budgétaire de 1985 (1), caractérisent l'évolution récente de la D.G.F. :

- d'une part, **l'essoufflement** de son rythme de progression ;
- d'autre part, **l'émiettement** de la D.G.F. entre un nombre, sans cesse croissant, de concours particuliers.

(1) Pierre Salvi, avis n° 74 (Sénat 1984-1985) sur le projet de loi de finances pour 1985, tome I, Intérieur.

1. *L'essoufflement de la D.G.F.*

Le rattachement de la D.G.F. à la T.V.A., qui constitue un impôt sur la consommation, rend le montant de cette dotation tributaire de la conjoncture économique.

En conséquence, la D.G.F. a connu, après des débuts prometteurs (+ 16,07 % en 1980, + 18,58 % en 1981 et + 15,70 % en 1982), un net fléchissement de son rythme de progression : + 8,84 % en 1983, + 6,56 % en 1984 et + 5,18 % en 1985. En 1986, la D.G.F. ne progressera que de 4,68 %. **Ainsi, pour la quatrième année consécutive, la progression de la D.G.F. correspond à peine au rythme de l'inflation.** Cette évolution défavorable aux collectivités locales, est d'autant plus préoccupante que les dépenses de fonctionnement des communes, qui représentent 65 % de leurs budgets, augmentent de plus de 10 % par an.

L'essoufflement du rythme de progression de la D.G.F. a été aggravé par l'abaissement du taux de la garantie de progression minimale et par la manipulation des mécanismes de régularisation du montant de cette dotation.

Le deuxième alinéa de l'article L. 234-19-1 du Code des communes prévoit que « si dans une loi de finances le taux de progression du produit estimé de la taxe sur la valeur ajoutée est inférieur à dix pour cent, la même loi fixe de façon adaptée le taux garanti de progression minimale ». Compte tenu de l'évolution du produit de la T.V.A., l'article 2 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 a abaissé à 104 %, pour 1984, le taux de la garantie de progression minimale afin de préserver une marge crédible de péréquation. Cette mesure a été reconduite pour l'année 1985 par l'article premier de la loi n° 84-1284 du 31 décembre 1984. L'année 1985 a d'ailleurs été caractérisée par une explosion du nombre des collectivités locales bénéficiaires de cette garantie : 17.536 communes contre 5.792 en 1979 et 79 départements.

Par ailleurs, l'érosion de la progression du montant de la D.G.F. a été accentuée par une manipulation des mécanismes de régularisation de cette dotation.

Les dispositions de la loi du 3 janvier 1979 prévoient que la D.G.F. évolue annuellement comme le produit net de la taxe sur la valeur ajoutée. Le montant de la dotation globale de

fonctionnement inscrit dans le projet de loi de finances de l'année étant calculé sur la base du produit net prévisionnel de la T.V.A., une régularisation intervient au plus tard le 31 juillet de l'année suivante. Cette régularisation ne peut aboutir à une réduction du montant de la dotation globale de fonctionnement initialement prévu.

La loi prévoit, en outre, que si le taux de progression de la dotation ainsi réajustée est inférieur à celui constaté la même année pour l'accroissement du traitement annuel des fonctionnaires défini à l'article 22 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959, ce dernier taux serait appliqué lors de la régularisation du montant de la dotation globale de fonctionnement.

Ce mécanisme d'indexation, qui a joué la première fois pour la régularisation d'un montant de 130 millions de francs de la D.G.F. 1983, aurait dû permettre aux collectivités locales de recevoir un supplément de 1.260 millions de francs au titre de la régularisation de la D.G.F. 1984. Mais la substitution, opérée par l'article 29 de la loi du 11 juillet 1985, de l'indice 334 à l'indice 100, a supprimé la nécessité de procéder à une telle régularisation puisque le taux de progression du traitement annuel des fonctionnaires afférent au nouvel indice était inférieur à celui des recettes nettes de la T.V.A.

Toutefois, le Gouvernement a, « à titre exceptionnel, généreusement » octroyé aux collectivités locales une somme de 377 millions de francs au titre de la régularisation de la D.G.F. 1984.

Au-delà de l'essoufflement du rythme de progression de la D.G.F., l'émiettement de cette dotation constitue un second motif d'inquiétude pour les élus locaux dans la mesure où cette dispersion de la D.G.F. nuit à son efficacité.

2. L'émiettement de la D.G.F.

En effet, la structure initiale de la D.G.F. a été sensiblement modifiée en raison, d'une part, de l'inclusion de la « dotation spéciale instituteurs » et, d'autre part, de la multiplication des concours particuliers.

a) l'inclusion de la « dotation instituteurs ».

Décidée par l'article 35 de la loi de finances pour 1983, l'intégration de la « dotation spéciale instituteurs » dans la D.G.F., qui constitue la contrepartie de la compensation intégrale par l'Etat des charges supportées par les communes pour le logement des instituteurs, présente de nombreux inconvénients.

Tout d'abord, cette compensation par l'Etat est une **compensation globale au niveau national** et non un remboursement des sommes effectivement versées par les communes. Cette approche globale pénalise les communes qui accordaient, avant 1983, des indemnités représentatives du logement des instituteurs, d'un montant supérieur à celui de la compensation forfaitaire fixée par l'Etat.

Par ailleurs, le montant unitaire de l'indemnité varie selon les départements puisqu'il est déterminé par chaque commissaire de la République.

En outre, une maîtrise insuffisante de l'effectif des bénéficiaires de l'indemnité, dont le nombre s'est accru fortement depuis l'intervention du décret du 2 mai 1983, entraîne, chaque année, un dépassement des crédits initialement prévus : 40 millions de francs en 1983 et 80 millions de francs en 1984.

Au-delà des sommes en cause, votre Rapporteur pour avis se doit de condamner le laxisme qui préside à la définition des instituteurs ayants droit. En effet, cette situation se traduit par la reconnaissance, au profit du Gouvernement, d'une sorte de droit de tirage sur la D.G.F.

Enfin, l'inclusion dans la D.G.F. de la « dotation spéciale instituteurs », en « gonflant » artificiellement le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement, aurait pu empêcher la mise en œuvre de la régularisation indexée sur l'évolution des traitements de la fonction publique. Ce cas de figure aurait pu se réaliser pour la régularisation de la D.G.F. de l'année 1983, date de l'intégration de la « dotation spéciale instituteurs », si le Conseil d'Etat, érigé pour la circonstance en organe d'arbitrage interministériel, n'avait considéré, dans un avis rendu le 30 juillet 1984, que le taux de progression de la D.G.F. en 1983 ne pouvait être déterminé qu'abstraction faite du montant de la dotation spéciale instituteurs.

b) la multiplication des concours particuliers.

Au fil des années et au gré des textes, les concours particuliers, dont le nombre est passé de 4 à 8, se sont multipliés et diversifiés.

Un recensement des concours particuliers conduit à mentionner successivement :

– le versement supplémentaire à la dotation forfaitaire qui est attribué aux communes enregistrant des accroissements de population constatés lors des recensements généraux ou complémentaires ;

- **le minimum garanti par habitant**, qui assure aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen de leur groupe démographique, ainsi qu'aux départements, une somme au moins égale à un minimum fixé par la loi. En 1984, 21 communes et 10 départements ont bénéficié de cette garantie pour un montant total de près de 86 millions de francs ;

- **la dotation de fonctionnement minimale**, instituée pour les communes de moins de 2.000 habitants ayant un potentiel fiscal faible, afin de les aider à financer leurs dépenses courantes. Cette dotation est répartie entre les bénéficiaires en fonction du nombre d'élèves domiciliés dans la commune, de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal et de l'insuffisance relative de leur potentiel fiscal. Cette dotation, qui représente 25 % des sommes affectées aux concours particuliers, a été servie, en 1984, à 29.602 communes sur un total de 32.673 communes de moins de 2.000 habitants ;

- **la dotation particulière aux villes centres d'agglomération** est accordée à toutes les communes centres d'une agglomération possédant une population supérieure à 10 % de la population du département. Depuis 1982, les villes centres secondaires de plus de 100.000 habitants ou de plus de 15.000 habitants avec une population au moins égale à la moitié de celle de la ville centre principale bénéficient de cette dotation. En application de l'article 76 de la loi du 22 juillet 1983, les communes qui ont perdu la qualité de villes centres en 1983, à la suite des mouvements de population constatés lors du recensement général de 1982, sont maintenues pendant trois ans sur la liste des communes bénéficiaires de la dotation aux villes centres : la dotation leur revenant est égale à celle reçue en 1982 ;

- **la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales** bénéficie aux communes ou aux groupements qui justifient d'une capacité d'accueil, censée représenter la population touristique. En 1984, 1.185 communes et groupements ont reçu une part de cette dotation dont le montant total, fixé par le comité des finances locales, ne peut être inférieur à 20 % ni supérieur à 28 % des sommes affectées aux concours particuliers ;

- **la dotation particulière pour les communes de moins de 2.000 habitants connaissant une forte fréquentation touristique journalière**, instituée par la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983, est réservée aux petites communes qui ne bénéficient pas de la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales en raison de l'insuffisance de leur capacité d'hébergement tout en supportant des charges induites par un tourisme de passage. La répartition de cette dotation s'effectue en fonction de la capacité

d'accueil journalier mesurée par le nombre d'emplacements publics de stationnement implantés sur le territoire de la commune.

En 1984, 700 communes ont reçu une attribution au titre de concours prélevée sur la dotation touristique et thermale des communes qui ont institué la taxe de séjour ;

- la dotation de fonctionnement minimale pour les départements de moins de 200.000 habitants a été instituée par la loi du 29 décembre 1983 en faveur des départements peu peuplés dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements. Cette dotation, d'un montant de 20 millions de francs en 1984, a été répartie entre douze départements au prorata de la longueur de leur voirie et de l'insuffisance relative de leur potentiel fiscal ;

- la dotation particulière au profit des communes employant des agents détachés auprès des organisations syndicales.

Ce rapide inventaire des concours particuliers ne serait pas exhaustif s'il n'était fait mention de la dotation prélevée sur la D.G.F. et destinée à couvrir les frais de fonctionnement du comité des finances locales et le coût des travaux qui lui sont nécessaires.

Sans contester la spécificité des situations prises en considération par ces dotations spéciales, qui représentent environ 4.5 % du montant de la D.G.F. des communes, votre Rapporteur pour avis ne peut manquer de déplorer cette floraison de concours spécifiques.

En effet, la multiplication de ces dotations, qui accentue la complexité des mécanismes de la D.G.F., contribue à développer, voire à exacerber, un esprit de concurrence entre les collectivités locales potentiellement bénéficiaires de ces crédits.

Tel est, décrit à grands traits, le contexte de dégradation de la D.G.F. dans lequel intervient la réforme présentée par le Gouvernement.

II. - LE PROJET DE LOI : UNE RÉFORME INCERTAINE QUI APPELLE DES INFLÉCHISSEMENTS INDISPENSABLES

La refonte de la dotation globale de fonctionnement à laquelle procède le projet de loi soumis à notre examen apparaît, à maints égards, comme incertaine dans ses effets, en dépit du nombre des simulations effectuées par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et communiquées au Parlement. Ce constat a conduit votre commission des Lois à vous proposer des amendements destinés à infléchir la réforme dans le sens de l'instauration d'une D.G.F. plus adaptée aux besoins des collectivités locales et de l'établissement d'une transition plus harmonieuse entre l'actuelle D.G.F. et la nouvelle dotation.

A. - Une réforme incertaine dans ses effets.

Au-delà des intentions affichées, dont certaines ne peuvent que recueillir l'assentiment de tous les élus locaux, une analyse du dispositif proposé conduit à formuler des réserves quant aux effets de la réforme.

1. *Les intentions affichées.*

Les objectifs officiellement assignés à la réforme de la D.G.F. découlent du bilan, dressé par le Gouvernement, de six années d'application de cette dotation.

a) *Le constat dressé par le Gouvernement.*

Des études effectuées par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, notamment à la demande du comité des finances locales, permettent au Gouvernement de formuler certaines conclusions.

La première constatation concerne l'insuffisance de l'effet redistributif de la D.G.F. Selon le Gouvernement, « la

redistribution des ressources entre les collectivités locales s'est avérée assez modérée». **S'agissant des communes**, l'étude comparée du V.R.T.S. en 1978 et de la D.G.F. en 1984 montre une nette diminution de « l'effet de taille » : l'écart de dotation par habitant entre les communes de moins de 10.000 habitants et les communes de plus de 200.000 habitants se serait resserré en passant de 1 à 2,79 en 1978 à 1 à 2,31 en 1984. Une certaine redistribution au profit des petites communes s'est donc effectuée mais dans des proportions limitées. Plusieurs facteurs expliqueraient la faible incidence des mécanismes de péréquation mis en place en 1979 et notamment :

- le poids de la dotation forfaitaire (42.5 du « tronc commun » en 1985) alors que cette dotation, qui reflète la richesse passée des communes, puisqu'elle est calculée en fonction des attributions perçues autrefois au titre de la taxe locale, ne tient que très peu compte des évolutions de population ;

- le mode de calcul de la dotation « impôts-ménage » qui, par la prise en considération du produit de la fiscalité et non de la pression fiscale, favorise les communes disposant de bases fiscales importantes ;

- l'existence d'un coefficient de majoration de la dotation « potentiel fiscal » qui ne progresse que faiblement (de 1 à 1,15) en fonction de la taille des communes.

En revanche, la situation est différente **pour les départements** dont la D.G.F. décroît à mesure que la taille démographique du département s'accroît. La redistribution est donc réelle en faveur des départements peu peuplés.

La seconde conclusion du Gouvernement a trait à l'absence de simplicité du système et au renforcement de la complexité des mécanismes de la D.G.F. Selon l'exposé des motifs du projet de loi, « le mécanisme actuel s'avère complexe dans sa présentation et lourd dans sa gestion ».

Ces conclusions sont à l'origine des objectifs assignés à la réforme de la D.G.F.

b, Les objectifs assignés à la réforme.

La refonte de la D.G.F. repose sur cinq grandes orientations. **La première orientation** vise à prendre en considération le lien existant entre le montant des dépenses de fonctionnement par habitant et la taille des collectivités locales. A cet effet, le Gouvernement propose de supprimer la dotation forfaitaire et de la remplacer par une dotation de capitation, hiérarchisée selon la taille des communes.

La deuxième orientation réside dans une rénovation et une simplification des mécanismes de péréquation afin de mieux prendre en compte l'inégale capacité des communes à mobiliser leurs ressources fiscales pour faire face à leurs besoins. La notion d'effort fiscal, mesurée par le rapport entre le produit de la fiscalité et le potentiel fiscal, devrait, selon les auteurs du projet de loi, permettre d'atteindre cet objectif.

La troisième orientation consiste à tenir compte, notamment par le truchement de la dotation de compensation, d'un certain nombre de charges et de situations particulières à certaines collectivités.

La quatrième orientation est constituée par l'accroissement de la marge de redistribution entre les collectivités par une diminution de la garantie minimale de progression de la D.G.F..

Enfin, **cinquième orientation**, le projet de loi n'entend procéder qu'à une modification très limitée de la D.G.F. des départements dont l'application est jugée satisfaisante par le Gouvernement.

2. Les effets discutables de la réforme.

L'orientation imprimée à la réforme de la D.G.F., qui semble favoriser un certain type de collectivités, risque de se traduire par des bouleversements dans le montant des attributions perçues par les autres collectivités. Ce danger est aggravé par la brièveté des délais impartis à la mise en œuvre de la réforme.

a) Une réforme orientée.

Au terme d'un examen approfondi du projet de loi, votre Rapporteur pour avis s'est forgé une opinion sur l'orientation de la réforme proposée. Mais cette appréciation critique ne saurait dispenser d'une analyse linéaire et objective du projet de loi.

Un tel examen conduit à distinguer la D.G.F. des communes, qui est profondément remodelée, de celle des départements, qui demeure quasiment inchangée. Cette approche est d'autant plus justifiée que le texte accentue la séparation entre la D.G.F. communale et la D.G.F. départementale pour le calcul de leurs montants respectifs après déduction de la masse totale de la D.G.F., des sommes affectées aux concours particuliers.

● La D.G.F. des communes.

La principale originalité du projet de loi réside dans l'apparition de trois nouveaux critères : la population, l'effort fiscal et le « potentiel social », qui président à la répartition des trois dotations composant le tronc commun de la D.G.F. des communes.

En effet, le tronc commun de la D.G.F. des communes comprend une dotation de base, une dotation de péréquation et une dotation de compensation.

La dotation de base, qui représente 40 % du tronc commun, est répartie entre les communes sur la base d'une attribution moyenne par habitant, modulée selon l'importance démographique de la commune. L'amplitude de cette modulation va de 1 pour les communes de moins de 500 habitants à 2,5 pour les villes de plus de 200.000 habitants. Entre ce minimum et ce maximum, l'accroissement de la valeur du coefficient démographique, d'une strate à l'autre, est linéaire.

L'instauration de cette dotation de capitation, qui intègre automatiquement les accroissements de population, entraîne la suppression de trois concours particuliers : le minimum garanti par habitant, le versement pour accroissement de population et la dotation de fonctionnement minimale réservée aux communes de moins de 2.000 habitants.

Quant à **la dotation de péréquation**, son économie générale a été sensiblement modifiée par l'Assemblée nationale.

En effet, cette dotation, qui représente 37,5 % du tronc commun et non plus 30 % comme dans le projet initial, comprend deux fractions.

Une première fraction, s'élevant à 30 % de la D.G.F., est répartie entre les communes en fonction de leur potentiel fiscal et de leur effort fiscal.

L'effort fiscal de chaque commune est mesuré par le rapport entre le produit fiscal de la commune et son potentiel fiscal. En l'occurrence, il convient de souligner que l'Assemblée nationale a exclu la taxe professionnelle des impôts pris en considération pour le calcul de l'effort fiscal.

Introduite par l'Assemblée nationale, **la seconde fraction**, qui représente 7,5 % du tronc commun, est destinée à tenir compte de l'insuffisance du revenu par habitant mesurée par le revenu imposable.

Cette inclusion dans la dotation de péréquation de la « dotation revenu » qui constituait, dans le projet initial, un des

éléments de la dotation de compensation, se traduit par une modification de cette dernière dotation.

En effet, **la dotation de compensation** qui ne représente plus que 22,5 % du tronc commun contre 30 % dans le projet initial, est répartie entre les communes en fonction de trois « critères-indicateurs de charges » auxquels l'Assemblée nationale a affecté une pondération :

- 30 % pour le critère du nombre d'enfants de trois à seize ans, domiciliés dans la commune ;
- 15 % pour le critère de la longueur de la voirie communale, cette longueur étant doublée pour les communes situées en zone de montagne ;
- 55 % pour le critère du parc des logements sociaux locatifs.

Sur ce tronc commun de la D.G.F. des communes, se greffent **des concours particuliers** dont le nombre est ramené de 8 à 4.

La part des concours particuliers est fixée dans une fourchette comprise entre 2 % et 3 % de la D.G.F. des communes après déduction de la dotation spéciale instituteurs.

Une première catégorie de concours particuliers comprend la **dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales et la dotation particulière versée aux communes de moins de 2.000 habitants qui connaissent une importante fréquentation touristique**. Cette dernière dotation, instituée par la loi du 29 décembre 1983, a été maintenue par l'Assemblée nationale au sein de la dotation touristique. Par ailleurs, l'Assemblée nationale a prévu que le montant des crédits affectés à la dotation supplémentaire perçue par les communes touristiques ou thermales ne pourrait être inférieur à 50 %, ni supérieur à 60 % des sommes affectées aux concours particuliers.

Le deuxième concours particulier est constitué par **la dotation aux communes centres d'agglomération** dont bénéficient les communes centres d'agglomération représentant au moins 10 % de la population du département, 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 10 % de la population du département.

Le troisième concours particulier est constitué par **la dotation compensant les charges salariales des agents des collectivités locales mis à disposition des organisations syndicales**. En l'occurrence, il convient de rappeler que le décret du 3 avril 1985 a porté de 30 à 70 le nombre des fonctionnaires territoriaux pouvant être mis à la disposition des organisations syndicales.

Le quatrième concours particulier qui subsiste est **la dotation destinée à couvrir les frais de fonctionnement ainsi que le coût des travaux et des études du comité des finances locales**. Il n'est pas inutile de souligner que si « la dotation permanents syndicaux » et la « dotation comité des finances locales », communes aux trois catégories de collectivités locales, sont prélevées sur le total de la D.G.F., avant sa répartition entre la D.G.F. communale et la D.G.F. départementale, ces deux dotations sont prises en compte pour le calcul du pourcentage maximum (3 %) de D.G.F. que ne peuvent excéder les concours particuliers aux communes.

Telle est, brièvement résumée, l'économie générale de la réforme de la D.G.F. des communes.

● **La D.G.F. des départements.**

Considérée par le Gouvernement comme satisfaisante, la D.G.F. des départements connaît peu de modification puisque le texte se borne, dans une large mesure, à réécrire les dispositions actuellement en vigueur qui procèdent par renvoi aux articles du Code des communes.

Toutefois, une séparation plus nette que par le passé est prévue entre la D.G.F. des départements et celle des communes, ces deux dotations devant évoluer parallèlement comme le taux de progression globale de la D.G.F.

Par ailleurs, le projet de loi fixe la part de **la dotation forfaitaire** à 45 % du montant de la D.G.F. des départements contre 47 % en 1985.

S'agissant de **la dotation de péréquation**, le texte fige et stabilise l'importance respective des deux parts qui la composent :

- la première part, qui représente 40 % de la dotation, est répartie en fonction de l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel fiscal par habitant de chaque département ;

- la seconde part, qui s'élève à 60 % de la dotation, est calculée proportionnellement aux impôts sur les ménages, levés l'année précédente par chaque département.

En outre, le projet de loi laisse subsister la dotation minimale de fonctionnement allouée aux départements de moins de 200.000 habitants dont le potentiel fiscal moyen par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements.

En revanche, le minimum garanti par habitant n'est pas reconduit.

De plus, la réforme, tout en maintenant la spécificité du régime applicable aux collectivités territoriales d'outre-mer, comporte deux innovations puisqu'elle étend aux communes des collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte ainsi qu'aux communes et aux circonscriptions des territoires d'outre-mer non seulement le bénéfice de la dotation de base mais également celui de la garantie de progression minimale prévue par l'article L. 234- 19-1 du Code des communes.

Enfin, le projet de loi prolonge l'alignement du régime applicable à la région d'Ile-de-France sur celui des départements.

En définitive, le projet de loi, qui ne se contente pas d'apporter les simples corrections que l'expérience aurait pu rendre nécessaires, procède à une refonte de la D.G.F.

Pourtant, une simulation (ministère de l'Intérieur, 16^e simulation) testant les mécanismes retenus par le projet de loi dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, pourrait accrédi-ter la thèse d'une certaine continuité entre l'ancien régime de la D.G.F. et le nouveau système. D'après cette simulation, les communes de 1.000 à 35.000 habitants seraient globalement bénéficiaires de la réforme avec un taux de progression de leur D.G.F. supérieur à 4,5 % en 1986. Les strates démographiques les plus défavorisées seraient les communes de moins de 500 habitants (+ 3,68 %) et celles de plus de 100.000 habitants (+ 3,31 %). D'une manière générale, la simulation révèle un léger resserrement des écarts dans le montant de la D.G.F. par habitant entre les strates extrêmes (moins de 500 habitants et plus de 200.000 habitants) : de 1 à 2,04 contre 1 à 2,07 pour la D.G.F. 1985. Mais ces résultats doivent être utilisés avec une extrême prudence et une grande circonspection :

- d'une part, parce que la simulation ne mentionne pas les transferts de D.G.F. entre les communes appartenant à un même groupe démographique ;

- d'autre part, parce que cette étude ne concerne que l'année 1986 alors que l'entrée en vigueur de la réforme devrait s'étaler sur une période de cinq ans et que les éventuels effets pervers seraient multipliés par cinq.

En réalité, cette enquête partielle, parcellaire et lacunaire ne doit pas faire illusion. Si la réforme comporte des aspects que l'objectivité commande d'approuver, **elle n'en demeure pas moins sous-tendue par une approche plus « sociologique » que réellement objective.**

Parmi les innovations introduites par le texte soumis à notre examen, la dotation de base et la notion d'effort fiscal ne devraient pas susciter de critiques.

En effet, la **dotation de base**, qui constitue une dotation de capitation hiérarchisée, prend automatiquement en compte les accroissements de population et rend inutile le maintien de certains concours particuliers, tels que le versement pour accroissement de population, le minimum garanti par habitant et la dotation de fonctionnement minimale des communes de moins de 2.000 habitants. Au-delà de cette contribution à la tentative de simplification des mécanismes de la D.G.F., la dotation de base présente l'avantage de prendre en considération une donnée objective, celle de la progression des dépenses de fonctionnement par habitant avec la taille des communes. En effet, la différence entre le montant des dépenses de fonctionnement par habitant des communes de moins de 1.000 habitants et celui des villes de plus de 200.000 habitants, se situait, en 1982, dans un rapport allant de 1 à 2,73.

Toutefois, cette dotation peut sembler moins favorable aux grandes communes que ne l'était la dotation forfaitaire dans sa répartition de 1985. Dans ces conditions, votre Rapporteur pour avis ne serait pas hostile à la suppression de la strate démographique des communes de plus de 200.000 habitants tout en maintenant la hiérarchisation de la dotation de base dans un rapport de 1 à 2,5. Au-delà des effets mécaniques d'une telle suppression sur la dotation de capitation, la création d'une strate uniforme, commune à toutes les villes de plus de 100.000 habitants, se traduirait par une élévation du potentiel fiscal moyen de ce groupe démographique. En conséquence, la situation des communes de plus de 100.000 habitants autres que Paris, Lyon et Marseille serait améliorée au regard de la répartition de la dotation de péréquation.

Par ailleurs, la notion **d'effort fiscal** qui détermine la répartition de 30 % de la D.G.F. des communes pourrait supprimer certains défauts de l'actuelle dotation de péréquation reposant sur le potentiel fiscal et sur les « impôts-ménages ».

En effet, le mécanisme de répartition de la dotation de péréquation en fonction de l'impôt sur les ménages a pu favoriser les communes les plus riches. Par ailleurs, pour un produit fiscal identique, deux communes d'importance comparable doivent exercer sur leurs habitants une pression fiscale très différente selon l'importance respective de leur potentiel fiscal.

En prenant en compte le produit de la fiscalité et non la pression fiscale, la dotation « impôts-ménages » présente l'inconvénient de traiter également deux communes de population

équivalente qui font un effort fiscal très différent parce que l'une dispose de fortes bases de fiscalité et que l'autre ne dispose que de bases plus réduites.

Dans ces conditions et dans l'attente d'une révision et d'une homogénéisation des bases des impôts locaux, l'effort fiscal, mesuré par le rapport entre le produit de la fiscalité et le potentiel fiscal, constitue une notion relativement opérationnelle. Toutefois, il convient de rappeler que l'Assemblée nationale a exclu la taxe professionnelle des impôts pris en considération pour le calcul de l'effort fiscal.

Votre Rapporteur pour avis, sans s'opposer à cette exclusion, considère que cette restriction de l'effort fiscal aux seuls impôts sur les ménages tire les conséquences d'une évolution récente caractérisée par une moindre liberté des collectivités locales dans la modulation du taux de la taxe professionnelle et par une délocalisation progressive de cette taxe en raison des allègements consentis par l'Etat et de la mise en place de mécanismes de péréquation.

Mais si ces deux innovations peuvent être acceptées, la neutralité de l'ensemble de la nouvelle D.G.F. n'en demeure pas moins sujette à caution.

En effet, la nouvelle D.G.F., qui semble favoriser les « communes citadines », est en fait plus particulièrement destinée aux villes abritant certaines catégories de population. Ce parti pris s'exprime par la consécration du terme de **compensation** qui, à la différence de la notion de péréquation, exprime l'idée d'une prise en charge directe des contraintes propres à certaines communes.

Cette compensation des charges propres à certaines communes s'effectuerait, tout d'abord, par le truchement de la seconde fraction de la dotation de péréquation, répartie en fonction du revenu imposable des habitants. Par ailleurs, elle se réaliserait par le biais de la dotation de compensation.

S'agissant de **la dotation de compensation**, une constatation s'impose à l'évidence : si le critère du nombre d'enfants de trois à seize ans, domiciliés dans la commune, est neutre, il n'en va pas de même du critère de la voirie qui favorise les petites communes, d'ailleurs en compensation d'une charge réelle, et du critère du parc des logements sociaux locatifs qui n'avantage que certaines communes urbaines.

Par ailleurs, la pondération de ces critères (30 % pour les enfants domiciliés, 15 % seulement pour la voirie communale et 55 % pour les logements sociaux locatifs) montre la volonté de favoriser certaines communes urbaines qui se partageront l'essentiel de la dotation de compensation, laquelle représente 22,5 % de la D.G.F. des communes.

Enfin, le système proposé comporte des **incitations au regroupement** des communes puisque :

- la D.G.F. versée aux districts et aux communautés urbaines se superpose à l'attribution perçue par les communes membres de ces groupements ;

- et que le critère de l'intégration fiscale se traduit par l'institution d'une prime au profit des groupements qui exercent davantage de compétences au lieu et place des communes membres.

Cette absence de neutralité de la nouvelle D.G.F. est aggravée par la brièveté des délais impartis à l'entrée en vigueur de la réforme.

b) *Une transition devenue brutale.*

Dans sa version initiale, le projet de loi prévoyait un passage progressif, échelonné sur dix ans, de l'ancien régime au nouveau système de répartition de la D.G.F. En 1986, chaque commune et chaque département auraient reçu 90 % de leur attribution de dotation globale de fonctionnement de 1985, considérée comme une base, le solde étant réparti selon la nouvelle législation. Chaque année, l'importance de la base 1985 devait diminuer de 10 points.

Soucieuse d'accélérer ce processus, l'Assemblée nationale a ramené de dix à **cinq ans** la durée de la période d'entrée en vigueur progressive de la réforme.

La première année, chaque commune et chaque département devraient percevoir 80 % du montant de l'attribution de D.G.F. reçue en 1985, les 20 % restants étant calculés par application des nouveaux critères. Ce pourcentage de 80 % diminuerait ensuite de 20 points par an, la réforme produisant tous ses effets en 1990.

En outre, l'Assemblée nationale a abaissé le taux de garantie de progression minimale de **50 % à 40 %** du taux d'évolution de l'ensemble de la D.G.F.

Le caractère contestable, à certains égards, des dispositions proposées appelle des infléchissements indispensables.

B. - Des infléchissements indispensables.

Deux préoccupations majeures animent les propositions de votre commission des Lois :

- **d'une part, accroître l'efficacité de la D.G.F. ;**

- d'autre part, restituer à ce concours une plus grande neutralité.

1. *Pour une D.G.F. plus efficace.*

La poursuite de l'objectif d'une efficacité accrue de la D.G.F emprunte des voies diverses.

Tout d'abord, votre commission des Lois a estimé indispensable non seulement d'exclure la « dotation spéciale instituteurs » du montant de la D.G.F., mais également de restituer à l'Etat la responsabilité directe, sans médiation des communes, du logement des instituteurs. Les arguments qui militent en faveur d'une « budgétisation » de la « dotation spéciale instituteurs » ont fait l'objet de développements dans la première partie de cet exposé général.

Un bref rappel de leur teneur conduit, en premier lieu, à mentionner le caractère global et national de la compensation qui a figé les différences que présentaient, suivant les départements, les montants de l'indemnité représentative du logement des instituteurs, antérieurement à la compensation de cette dépense par l'Etat. Si les variations observées en 1985 dans les taux d'augmentation, par rapport à 1984, du montant de l'indemnité de base fixée par les commissaires de la République (+ 13,77 % dans le Gers et seulement + 2,50 % dans l'Aveyron) ont pour objet de conduire à une uniformisation des indemnités allouées aux instituteurs, il n'en demeure pas moins que les communes qui versaient une indemnité d'un montant supérieur à celui du forfait accordé par l'Etat (8.230 francs en 1983 par instituteur logé ou indemnisé) ont été pénalisées.

Par ailleurs, une maîtrise insuffisante du nombre des ayants droit, qui a augmenté sensiblement depuis l'intervention du décret n° 83-367 du 2 mai 1983 (271.950 en 1985 contre 268.612 en 1983), se traduit, chaque année, par des dépassements de crédit.

Au-delà de cette nécessaire exclusion de « la dotation spéciale instituteurs » du montant de la D.G.F., votre commission des Lois a jugé, en outre, plus opérant et plus logique de restituer à l'Etat la responsabilité directe du logement des instituteurs.

En effet, si la volonté de promouvoir un enseignement primaire, laïque, obligatoire et gratuit a conduit le législateur de 1886 et de 1889 à poser, dans le but de faciliter l'hébergement des enseignants dans des localités hostiles à cette grande œuvre de la III^e République, le principe selon lequel les communes doivent fournir un logement « convenable » aux instituteurs attachés aux écoles publiques ou, à défaut, leur verser une indemnité représentative, cette motivation a perdu sa raison d'être.

De plus, l'évolution des moeurs, l'élévation des exigences de confort, l'attrait de l'accession à la propriété immobilière individuelle et la relativité de la notion de « nécessité de service » ont relâché le lien créé entre la commune et les instituteurs par le seul truchement du logement.

Par ailleurs, cette obligation mise à la charge des communes peut constituer une source de conflits entre la commune et l'instituteur quant au caractère « convenable » du logement. Pourtant, le Conseil d'Etat, dans un arrêt rendu le 26 octobre 1979 (C.E. Mme Mée), a jugé que « la commune ne disposait d'aucun pouvoir d'appréciation pour attribuer ou refuser cette indemnité » de logement.

Enfin, il semble discriminatoire de maintenir cette obligation à la seule charge des communes alors que l'extrapolation du « modèle communal », aux départements pour les collèges et aux régions pour les lycées, opérée par les lois du 22 juillet 1983 et du 25 janvier 1985, ne s'est traduite par l'institution pour ces deux catégories de collectivités locales d'aucune responsabilité de ce genre.

Pour toutes ces raisons, votre commission des Lois vous demande de restituer à l'Etat la charge directe du logement des instituteurs.

L'Etat pourra s'acquitter de cette responsabilité soit par le versement aux instituteurs d'une indemnité représentative de leur logement, soit par le paiement d'un loyer aux communes disposant de logements convenables. Afin de ne pas encourir les foudres de l'irrecevabilité financière issue de l'article 40 de la Constitution, l'amendement présenté par votre commission des Lois prévoit que pour la première année d'exercice de cette responsabilité, l'Etat est autorisé à prélever sur la D.G.F. 1986 une somme de 2.614 millions de francs correspondant au montant actualisé de la « dotation spéciale instituteurs » de 1985.

Par ailleurs, le souci de renforcer l'efficacité de la D.G.F. a conduit votre commission des Lois à vous proposer de rétablir le mécanisme initial d'indexation de la D.G.F. sur le traitement annuel des fonctionnaires afférent à l'indice 100 en abrogeant la manipulation conjoncturelle à laquelle s'est livré l'article 29 de la loi du 11 juillet 1985. La diminution du rythme de progression du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée souligne la nécessité d'un retour à l'indexation sur l'indice 100.

En l'occurrence, votre Rapporteur pour avis se félicite de la suppression par l'Assemblée nationale de la disposition incluse dans le projet de loi initial qui autorisait une « régularisation négative » de la D.G.F. dans l'hypothèse où le produit net de la

T.V.A. effectivement réalisé aurait été inférieur à son montant prévisionnel. Une telle disposition aurait constitué un facteur d'incertitude et d'insécurité pour les collectivités locales.

En outre, votre commission des Lois vous proposera de mettre fin à certaines discriminations en supprimant la condition relative au montant du potentiel fiscal qui exclut certaines communes du bénéfice de deux dotations.

En l'occurrence, il convient de souligner que si le potentiel fiscal est amputé de la taxe professionnelle pour le calcul de l'effort fiscal, il demeure maintenu dans sa forme initiale pour écarter la ville de Paris et exclure la commune de Boulogne-Billancourt non seulement du bénéfice de la dotation de péréquation, mais également de celui de la dotation ville-centre.

S'agissant de la dotation ville-centre, votre commission des Lois a observé que les critères retenus par le projet de loi tendaient à transformer ce concours en une dotation chef-lieu de département. Prolongeant cette tendance, votre Commission saisie pour avis vous proposera d'inclure dans la liste des bénéficiaires de cette dotation les communes chefs-lieux de département, quelle que soit l'importance de leur population. Cette inclusion, justifiée par les charges pesant sur les communes accueillant des préfectures, permettrait aux communes de Laon (Aisne), Privas (Ardèche), Foix (Ariège), Tulle (Corrèze), Quimper (Finistère), Saint-Lô (Manche), Vannes (Morbihan), Beauvais (Oise), Arras (Pas-de-Calais) et Mâcon (Saône-et-Loire) ainsi qu'aux chefs-lieux des départements de la région d'Ile-de-France : Melun (Seine-et-Marne), Evry (Essonne), Nanterre (Hauts-de-Seine), Pontoise (Val-d'Oise), Créteil (Val-de-Marne) et Versailles (Yvelines), de bénéficier de cette dotation.

Cet accroissement du nombre des communes éligibles à la dotation ville-centre devrait se traduire par un coût supplémentaire de 500 millions de francs pour la ville de Paris et de 25 millions de francs pour les 17 communes chefs-lieux de département. Il convient donc de porter de 2 à 3 % du montant de la D.G.F. la part minimale des ressources affectées aux concours particuliers pour absorber le surcroît de dépenses induit par l'extension du nombre des communes bénéficiaires de la dotation ville-centre.

Compte tenu de cet accroissement du contingent des concours particuliers, la fourchette au sein de laquelle oscille la part des concours particuliers réservée à la dotation supplémentaire des communes touristiques ou thermales peut être abaissée de 50/60 % à 40/50 % sans que cette diminution n'influe sur le montant des crédits affectés à la dotation touristique ou thermale.

Enfin, votre commission des Lois vous proposera de procéder à une **clarification** de la structure de la D.G.F. :

- d'une part, par une transformation de la dotation « permanents syndicaux » et de la dotation « comité des finances locales », qui concernent les trois catégories de collectivités locales, en prélèvements sur la masse globale de la D.G.F., ne s'imputant pas sur le contingent réservé aux concours particuliers des communes ;

- et, d'autre part, par une harmonisation des retenues effectuées sur la D.G.F. des communes préalablement à sa répartition entre les trois dotations composant son « tronc commun ».

Mais au-delà de cet impératif d'efficacité, il apparaît indispensable de conférer à la D.G.F. une plus grande **neutralité**.

2. Vers une D.G.F. plus neutre.

Restituer à la réforme proposée une certaine neutralité s'avère indispensable pour assurer une continuité entre l'actuelle D.G.F. et les nouveaux mécanismes de répartition de ce concours et pour éviter que la conception dont relève la nouvelle D.G.F. ne se traduise par des bouleversements dans les budgets locaux.

Cette volonté s'exprime tout d'abord par la suppression de la « dotation-revenu », transférée par l'Assemblée nationale de la dotation de compensation à la dotation de péréquation. En effet, au-delà d'un certain « mélange des genres », la « dotation revenu des habitants » semble ou peu opérante ou génératrice d'effets pervers en raison de la « confidentialité » des revenus dans les communes comptant moins de dix contribuables imposés à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et du décalage d'au moins deux ans entre la perception du revenu et sa prise en compte pour la répartition de cette dotation.

En conséquence, **la dotation de péréquation**, qui représenterait 30 % du tronc commun, serait répartie en fonction du seul critère de l'effort fiscal. Par ailleurs, pour rendre à la notion de potentiel fiscal toute son objectivité, il est nécessaire de majorer le produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties de la somme correspondant aux exonérations dont ont bénéficié les propriétaires de forêts en application de l'article 1395 du Code général des impôts.

Concernant **la dotation de compensation**, qui concrétise la volonté du Gouvernement de compenser les charges spécifiques de certaines communes, votre commission des Lois vous

proposera, tout d'abord, de porter sa part relative au sein du tronc commun de la D.G.F. des communes de 22,5 % à 30 %, dans l'hypothèse où le Sénat déciderait de supprimer « la dotation revenus ».

Par ailleurs, le souci de conférer une plus grande neutralité à la dotation de compensation se traduit par l'inclusion dans le critère du parc des logements sociaux, des logements en accession à la propriété.

Enfin, votre commission des Lois vous demandera d'affecter à chacun des trois critères (voirie communale, nombre d'enfants et parc de logements sociaux), qui président à la répartition de la dotation de compensation, une pondération identique et donc égale à un tiers.

Cette augmentation de la part relative de la « dotation voirie », dont 70 % du montant sera en pratique versé aux communes de moins de 2.000 habitants, est destinée à compenser les charges pesant sur les petites communes pour lesquelles l'étendue du territoire se conjugue avec la modicité de leurs ressources fiscales.

S'agissant des groupements de communes, les dispositions proposées, qui procèdent d'une politique délibérée, constituent une incitation au regroupement communal, dans la mesure où, d'une part, elles accentuent l'autonomie de la D.G.F. versée aux groupements par rapport aux attributions perçues par les communes membres et que, d'autre part, elles accordent un « bonus » de D.G.F. aux groupements les plus intégrés.

En effet, chaque groupement de communes doté d'une fiscalité propre devrait recevoir :

- une dotation de base égale au produit d'une attribution moyenne par habitant, dont le montant tient compte du coefficient d'intégration fiscale du groupement, par la population totale des communes membres ;
- et une dotation de péréquation en fonction de son potentiel fiscal et de son coefficient d'intégration fiscale.

En l'espèce, il convient de souligner, qu'à la différence des dispositions applicables à la D.G.F. des communes, la mesure du potentiel fiscal et le calcul du coefficient d'intégration fiscale s'effectuent sur la base des quatre taxes locales, y compris la taxe professionnelle.

Par ailleurs, la prise en considération du coefficient d'intégration fiscale pour la répartition de la dotation de péréquation favorise les groupements intégrés qui exercent des compétences étendues au lieu et place des communes membres.

Lors de l'examen de ces dispositions, votre commission des Lois a été animée par une double préoccupation, exprimée à maintes reprises par le Sénat :

- d'une part, préserver les « droits acquis » par les groupements existants ;
- d'autre part, lutter contre les incitations insidieuses au regroupement, véritables négations de la coopération volontaire.

En conséquence, votre commission des Lois vous proposera de figer à leur montant de 1985, actualisé du taux de progression de la D.G.F. (+ 4,68 % en 1986), les sommes affectées, en 1986, à la D.G.F. des groupements de communes.

Enfin, votre commission des Lois a jugé indispensable de ménager une transition douce et harmonieuse entre l'actuelle D.G.F. et le nouveau régime. A cet effet, elle proposera à la Haute Assemblée :

- de rétablir la période de dix ans, initialement prévue par le projet de loi, pour l'entrée en vigueur progressive de la réforme ;
- de porter le taux garanti de progression minimale de ce concours de 40 % à 60 % du taux d'évolution des ressources affectées à la D.G.F.

Ainsi, les communes et les départements seraient assurés, en 1986, d'une progression minimale de leurs attributions de D.G.F. de + 2,8 % ($4,68 \times 60\%$) au lieu de + 1,8 % ($4,68 \times 40\%$).

En outre, votre commission des Lois vous demandera de supprimer la limitation à 5 % ($12,5 \times 40\%$) du taux garanti de progression minimale lorsque l'augmentation du produit de la T.V.A. est supérieure à 12,5 %.

En effet, il lui est apparu inopportun de bloquer la progression de la D.G.F. dans l'hypothèse d'une reprise de l'inflation alors qu'un tel contexte se traduit inéluctablement par une augmentation des dépenses de fonctionnement, et notamment des dépenses de personnels, exposées par les collectivités locales.

En guise de conclusion, votre Rapporteur pour avis souhaiterait esquisser deux observations.

La première remarque concerne le caractère d'urgente nécessité que revêt la révision générale des bases des impositions locales.

La seconde observation est relative au caractère indispensable non seulement d'un abondement des sommes affectées à la D.G.F. mais également d'une réflexion d'ensemble sur les mécanismes d'indexation de ce concours de l'Etat.

DEUXIÈME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

Article additionnel avant la section I.

Prise en charge par l'Etat du logement des instituteurs.

Cet article additionnel, que votre commission des Lois vous demande d'insérer avant la section.I du projet de loi, tend, comme n'ont cessé de le réclamer le Sénat et le comité des finances locales, non seulement à exclure « la dotation spéciale instituteurs » de la D.G.F. mais également à restituer à l'Etat la responsabilité directe, sans la médiation des communes, du logement des instituteurs. En l'occurrence, il convient de rappeler que les lois des 30 octobre 1886 et 19 juillet 1889 ont posé le principe selon lequel les communes doivent fournir un logement « convenable » aux instituteurs attachés aux écoles publiques ou, à défaut, leur verser une indemnité représentative. Répondant à l'attente des élus locaux, le Gouvernement a accepté, en 1980, lors de l'examen par le Sénat du projet de loi relatif au développement des responsabilités locales, le principe d'une compensation financière progressive par l'Etat des charges supportées par les communes pour le logement des instituteurs.

En 1981, le comité des finances locales a décidé que le reliquat comptable de la dotation globale de fonctionnement de 1980, représentant une somme de 196 millions de francs, serait réparti entre les communes au prorata du nombre des instituteurs attachés à leurs écoles. Une attribution de 720 francs par instituteur a ainsi été versée.

Ultérieurement, l'article 94 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a posé le principe de l'attribution par l'Etat aux communes d'une dotation spéciale destinée à compenser, en trois ans, la charge supportée par elles pour le logement des instituteurs.

En 1982, la dotation, qui représentait le tiers du montant des charges communales en la matière, a été fixée à 650 millions de francs et répartie par le ministre de l'Education nationale.

Enfin, l'article 35 de la loi de finances pour 1983 a ouvert un crédit de 2.106 millions de francs pour compenser effectivement les charges supportées par les communes.

Si l'objectivité commande de souligner que le Gouvernement s'est acquitté, en deux ans au lieu de trois, de l'engagement qu'il avait souscrit, il convient de rappeler que la couverture intégrale des dépenses exposées par les communes s'est traduite par l'inclusion au sein de la D.G.F. d'une « dotation spéciale instituteurs » évoluant comme les recettes de la T.V.A.

Or, cette intégration de la « dotation spéciale instituteurs » dans la D.G.F. constitue un facteur d'incertitude, de complication et de confusion. En outre, l'intervention des communes pour le logement des instituteurs apparaît comme une survivance historique et un legs du passé obsolète.

Les arguments en faveur d'une « budgétisation » de la « dotation spéciale instituteurs » découlent des inconvénients d'une inclusion de ce concours dans la D.G.F.

Tout d'abord, le caractère global et national de la compensation pénalise les communes qui accordaient, avant 1983, des indemnités représentatives du logement des instituteurs, d'un montant supérieur à celui de la compensation forfaitaire fixée par l'Etat.

Par ailleurs, le montant unitaire de l'indemnité varie selon les départements puisqu'il est déterminé par chaque commissaire de la République.

En outre, une maîtrise insuffisante de l'effectif des bénéficiaires de l'indemnité, dont le nombre s'est accru fortement depuis l'intervention du décret du 2 mai 1983, entraîne, chaque année, un dépassement des crédits initialement prévus : 40 millions de francs en 1983 et 80 millions de francs en 1984. **Tout se passe comme si la vigilance de l'Etat se relâchait lorsque les sommes en jeu ne s'imputent pas directement sur son budget.**

Par ailleurs, l'inclusion dans la D.G.F. de la « dotation spéciale instituteurs », en « gonflant » artificiellement le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement, aurait pu empêcher la mise en oeuvre de la régularisation indexée sur l'évolution des traitements de la fonction publique. Ce cas de figure aurait pu se réaliser pour la régularisation de la D.G.F. de l'année 1983, date de l'intégration de la « dotation spéciale instituteurs », si le Conseil d'Etat, érigé pour la circonstance en organe d'arbitrage interministériel, n'avait considéré, dans un avis rendu le 30 juillet 1984, que le taux de progression de la D.G.F. en 1983 ne pouvait être déterminé qu'abstraction faite du montant de la dotation spéciale instituteurs.

Au regard de tous ces inconvénients, l'argument du Gouvernement selon lequel l'intégration de la « dotation spéciale instituteurs » dans la D.G.F. aurait permis de mettre cette dotation à l'abri des mesures de régulation budgétaire pèse de peu de poids.

Mais, au-delà de cette indispensable exclusion de la « dotation spéciale instituteurs », du montant de la D.G.F., votre commission des Lois a jugé, plus opérant et plus logique de mettre un terme à cette « fiction historique ».

En effet, l'évolution des mœurs, l'élévation des exigences de confort, l'attrait de l'accession à la propriété immobilière individuelle et la relativité de la notion de « nécessité de service » ont relâché le lien créé entre la commune et les instituteurs par le seul truchement du logement.

En outre, cette obligation mise à la charge des communes de fournir un logement « convenable » aux instituteurs, apparaît comme discriminatoire dans la mesure où l'extrapolation du « modèle communal » aux départements et aux régions, respectivement pour les collèges et les lycées, ne s'est pas traduite, pour ces deux catégories de collectivités locales, par la responsabilité du logement des professeurs.

Pour toutes ces raisons, votre commission des Lois vous demande de restituer à l'Etat la charge directe du logement des instituteurs.

L'Etat pourra s'acquitter de cette responsabilité soit par le versement aux instituteurs d'une indemnité représentative de leur logement, soit par le paiement d'un loyer aux communes dont les logements convenables ont « convenu » aux instituteurs. Afin de ne pas encourir les foudres de l'irrecevabilité financière issue de l'article 40 de la Constitution, l'amendement présenté par votre commission des Lois prévoit que pour la première année d'exercice de cette responsabilité, l'Etat est autorisé à prélever sur la D.G.F. 1986 une somme de 2.614 millions de francs correspondant au montant actualisé de la « dotation spéciale instituteurs » de 1985.

Tel est l'objet de l'amendement que votre commission des Lois vous demande d'adopter.

SECTION I

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

Article premier.

Structure de la dotation globale de fonctionnement des communes.

Dans sa rédaction initiale, cet article, qui institue, sans limitation de durée, la D.G.F. des communes, présentait un double objet :

- d'une part, il précisait la nouvelle structure de cette dotation ; .

- d'autre part, il prévoyait l'hypothèse d'une « régularisation négative » de la D.G.F.

En premier lieu, l'article premier prévoyait que dans le cas où le produit estimé de la T.V.A. serait supérieur au produit réel, la régularisation viendrait en déduction du montant de la prochaine dotation à mettre en répartition. L'Assemblée nationale a fort judicieusement supprimé cette disposition qui constituait un facteur d'incertitude et d'insécurité pour les collectivités locales. En outre, une telle mesure consistait à faire supporter aux collectivités locales les conséquences des erreurs de prévision commises par les experts gouvernementaux.

Aussi dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, l'article premier se borne-t-il à préciser la nouvelle structure de la D.G.F. des communes et de leurs groupements.

Cette D.G.F. se compose d'un « tronc commun », qui comprend une dotation de base, une dotation de péréquation et une dotation de compensation, de la « dotation spéciale instituteurs », et, le cas échéant, de concours particuliers.

Sous réserve d'un amendement de coordination tirant les conséquences de l'exclusion de la dotation spéciale instituteurs de la D.G.F., **votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article.**

Article additionnel après l'article premier.

Régularisation de la dotation globale de fonctionnement.

Le souci de renforcer l'efficacité de la D.G.F. conduit votre commission des Lois à vous proposer de rétablir le mécanisme initial d'indexation de la D.G.F. sur l'évolution du traitement annuel des fonctionnaires afférent à l'indice 100 en abrogeant la manipulation conjoncturelle à laquelle s'est livré l'article 29 de la loi du 11 juillet 1985.

En effet, la substitution de l'indice 334 à l'indice 100 a privé les collectivités locales d'un supplément de 1.260 millions de francs au titre de la régularisation de la D.G.F. 1984.

En réalité, le « manque à gagner » s'élève à 883 millions de francs puisque le Gouvernement a généreusement octroyé aux collectivités locales une somme de 377 millions de francs au titre de cette régularisation.

D'une manière générale, la diminution du rythme de progression du produit net de la taxe à la valeur ajoutée souligne la nécessité d'un retour à l'indexation de la D.G.F. sur l'évolution du traitement annuel des fonctionnaires afférent à l'indice 100, dans l'attente de la recherche d'un nouvel index qui pourrait être l'accroissement annuel du produit intérieur brut.

Tel est l'objet de l'article additionnel que votre commission des Lois vous propose d'insérer après l'article premier.

Articles 2 et 3.

Dotation de base.

Ces deux articles ont pour objet d'instituer au sein de la dotation globale de fonctionnement des communes une dotation de base qui se substitue à l'actuelle dotation forfaitaire.

L'apport essentiel de cette nouvelle dotation réside dans la prise en compte d'un critère objectif, la population de la commune, alors que la dotation forfaitaire reflète le poids des ressources procurées antérieurement par la taxe locale sur le chiffre d'affaires.

En l'occurrence, la dotation de base fait table rase du passé.

Cette dotation, qui représente 40 % du tronc commun de la D.G.F. des communes, constitue une dotation de capitation

hiérarchisée. En effet, elle est calculée à partir d'une attribution moyenne par habitant modulée selon l'importance démographique de la commune.

L'amplitude de cette modulation s'étend de 1 pour les communes de moins de 500 habitants à 2,5% pour les communes de plus de 200.000 habitants, l'accroissement de la valeur des coefficients démographiques étant linéaire d'une strate à l'autre.

Cette hiérarchisation de la dotation de base prend en considération une donnée objective, celle de la progression du montant des dépenses de fonctionnement par habitant, en fonction de la taille des communes.

En effet, la différence entre le montant des dépenses de fonctionnement par habitant des communes de moins de 1000 habitants et celui des villes de plus de 200.000 habitants, se situait, en 1982, dans un rapport allant de 1 à 2,73.

Toutefois, cette dotation peut sembler moins favorable aux grandes communes que ne l'était la dotation forfaitaire dans sa répartition de 1985. Dans ces conditions, votre Rapporteur pour avis n'aurait pas été hostile à la suppression de la strate démographique des communes de plus de 200.000 habitants tout en maintenant la hiérarchisation de la dotation de base dans un rapport de 1 à 2,5. Au-delà des effets mécaniques d'une telle suppression sur la dotation de capitation, la création d'une strate uniforme, commune à toutes les villes de plus de 100.000 habitants pourrait se traduire par une élévation du potentiel fiscal moyen de ce groupe démographique. En conséquence, la situation des communes de plus de 100.000 habitants autres que Paris, Lyon et Marseille serait améliorée au regard de la répartition de la dotation de péréquation.

Votre commission des Lois qui a admis les principes animant la dotation de base vous présente un amendement qui tend, tout en maintenant les strates démographiques retenues par le projet de loi, d'une part, à rectifier une erreur matérielle concernant le coefficient applicable aux communes de 5.000 à 7.499 habitants et, d'autre part, à tirer les conséquences de l'exclusion de la dotation spéciale instituteurs de la D.G.F.

Article 4.

Conséquences d'une modification des limites territoriales d'une commune.

Cet article, qui reprend les dispositions de l'actuel article L. 234-5 du Code des communes applicables à la dotation

forfaitaire, semble relever du domaine de l'évidence. Il précise, en effet, qu'en cas de modification des limites territoriales d'une commune, le montant de la dotation de base revenant l'année suivante à chaque commune est calculée en tenant compte du transfert de population intervenu et du montant de la dotation de base correspondant au groupe démographique auquel la commune appartient désormais.

Tout en soulignant l'impropriété du terme de « transfert de population » et tout en s'interrogeant sur l'utilité d'une telle disposition puisque la dotation de base, à la différence de la dotation forfaitaire, constitue une dotation de capitation, répartie sur le fondement d'une attribution moyenne par habitant, votre commission des Lois, respectueuse de l'adage selon lequel « les choses vont mieux en le disant » vous propose d'adopter cet article **sans modification**.

Articles 5 et 6.

Dotation de péréquation.

Au-delà de l'article 5 qui se borne à introduire dans le Code des communes une modification formelle, l'article 6 définit la structure de la nouvelle dotation de péréquation, destinée à tenir compte de l'inégalité des ressources fiscales des communes.

Dans la version initiale du projet de loi, la dotation de péréquation constituait une entité, représentant 30 % du tronc commun, et répartie entre les communes en fonction de leur potentiel fiscal et de leur effort fiscal. Cette dernière notion est censée mesurer le degré de mobilisation par les communes de leurs capacités fiscales, hors taxe professionnelle.

L'Assemblée nationale a transféré de la dotation de compensation à la dotation de péréquation, la « dotation revenus des habitants ».

En définitive, aux termes de l'article 6 du projet de loi dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, la dotation de péréquation, qui représente 37,5 % du tronc commun de la D.G.F. des communes, comprend deux fractions :

- une première fraction, s'élevant à 30 % de la D.G.F., est répartie entre les communes en fonction de leur potentiel fiscal et de leur effort fiscal ;

- une seconde fraction, qui représente 7,5 % du tronc commun, est destinée à tenir compte de l'insuffisance du revenu par habitant mesurée par le revenu imposable.

Votre commission des Lois a considéré que l'admission du critère du revenu imposable des habitants comme indicateur des charges des communes se heurtait à des difficultés techniques.

En effet, pour des raisons de confidentialité, 1.200 communes comptant moins de dix foyers fiscaux ne figurent pas sur le fichier géré par la Direction générale des impôts.

Par ailleurs, ce fichier a trait aux revenus de l'année n - 3 et aux impôts de l'année n - 2. Autrement dit, le fichier communiqué au premier trimestre de 1986 concernera les revenus de l'année 1983 et les impôts de 1984.

Dans ces conditions, « la dotation revenu des habitants » semble ou peu opérante ou génératrice d'effets pervers.

En conséquence, votre commission des Lois a décidé de supprimer la « dotation revenu » et de ne retenir pour la répartition de la dotation de péréquation, dont la part relative représente 30 % du tronc commun de la D.G.F., que les seuls critères du potentiel fiscal et de l'effort fiscal. Tel est l'objet de l'amendement qu'elle vous demande d'adopter.

Article 7.

Définition de l'effort fiscal.

Cet article introduit l'une des principales innovations du projet de loi, **la notion d'effort fiscal**, qui préside à la répartition de la première fraction de la dotation de péréquation.

L'effort fiscal de chaque commune est égal au rapport entre, d'une part, le produit de ses impôts directs locaux, et, d'autre part, son potentiel fiscal.

Cette notion, qui établit un lien entre le produit de la fiscalité et le potentiel fiscal, est censée remédier aux défauts de la répartition actuelle de la dotation de péréquation en fonction, pour une première fraction, du potentiel fiscal et, pour une seconde fraction, des impôts levés sur les ménages.

En effet, les auteurs du projet de loi ont considéré :

- que le critère de l'impôt sur les ménages prend en considération 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 obtenir un produit fiscal identique, deux communes d'importance démographique comparable doivent exercer sur leurs contribuables une pression fiscale différente selon le niveau de leur potentiel fiscal ;

- que le mécanisme de répartition en fonction de l'impôt sur les ménages qui favorise les communes les plus riches, contrarie les effets de la péréquation ;

- que ce système, qui conduit à privilégier le recours à l'impôt, peut aller à l'encontre de la politique de réduction des prélèvements obligatoires.

Mais paradoxalement, l'Assemblée nationale en excluant, pour le calcul de l'effort fiscal, la taxe professionnelle non seulement du produit des impôts pris en compte mais également du potentiel fiscal retenu opère un retour à la notion d'impôts sur les ménages.

En outre, cette exclusion de la taxe professionnelle entérine le processus progressif de distension du lien entre les communes et cet impôt, qui pourtant leur procure plus de la moitié de leurs recettes fiscales. Ce relâchement résulte tant de la diminution de la maîtrise par les collectivités locales du taux de cette taxe, induite par la « loi de liaison des taux », que de la « délocalisation » de cette ressource imputable aux divers allègements décidés par l'Etat ainsi qu'aux mécanismes de compensation et de péréquation de la taxe professionnelle.

Par ailleurs, le projet de loi n'accepte pas toutes les conséquences de la notion d'effort fiscal puisqu'il prévoit des mécanismes d'écêtement non seulement d'une hausse mais également d'une baisse de la pression fiscale communale.

En effet, lorsque l'augmentation du taux moyen pondéré des taxes directes locales, à l'exclusion de la taxe professionnelle, d'une commune est supérieure à l'augmentation du taux moyen pondéré de ces trois taxes pour l'ensemble des communes de même importance démographique, ce dernier taux est pris en compte pour le calcul du produit des impôts.

En outre, pour les communes dont le taux moyen pondéré des trois taxes directes locales est inférieur à celui de l'année précédente, ce dernier taux est pris en compte pour la détermination du produit des impôts.

En réalité, une telle disposition empêche la solidarité de jouer en faveur d'une commune qui, pour des raisons indépendantes de sa volonté, connaît une chute de son produit fiscal. Pour cette raison, votre commission des Lois vous propose de supprimer les tempéraments introduits par les deux derniers alinéas du présent article.

Tel est l'objet de l'amendement qu'elle vous demande d'adopter.

Article 8.

Définition du potentiel fiscal.

Cet article reprend, dans une large mesure, la définition du potentiel fiscal figurant actuellement à l'article L. 234-8 du Code des communes. Le potentiel fiscal d'une commune est égal au montant des bases pondérées des **quatre taxes directes locales**, ces bases étant les bases brutes servant à l'assiette des impositions communales.

Le coefficient de pondération de la base de chacune des quatre taxes est le taux moyen national d'imposition à la taxe concernée.

Le seul changement par rapport à la définition actuelle réside dans la prise en compte pour la taxe professionnelle, de l'écrêtement ou du versement opéré au titre du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle.

Quant au potentiel fiscal par habitant ou potentiel fiscal démographique, il est égal au potentiel fiscal de la commune divisé par le nombre d'habitants constituant sa population. Cette population communale est la population totale de la commune majorée d'un habitant par résidence secondaire.

En définitive, le projet de loi consacre deux acceptions de la notion de potentiel fiscal :

- une interprétation restreinte, faisant abstraction de la taxe professionnelle, pour la mesure de l'effort fiscal de la commune ;
- une conception élargie, incluant la taxe professionnelle, qui sert à écarter deux communes (Paris et Boulogne-Billancourt) du bénéfice de la première fraction de la dotation de péréquation et de la dotation ville-centre.

Sous réserve de ces observations, votre commission des Lois vous demande d'adopter cet article **sans modification**.

Article 9.

Impôts et taxes pris en compte pour la mesure de l'effort fiscal.

L'Assemblée nationale ayant exclu la taxe professionnelle des impôts pris en considération pour le calcul de l'effort fiscal, l'énumération donnée par l'article 9 se rapproche de celle incluse dans l'actuel article L. 234-9 du Code des communes.

Le produit des impôts entrant en ligne de compte pour la mesure de l'effort fiscal comprend les ressources nettes provenant de :

- **la taxe foncière sur les propriétés bâties**, le produit de cette imposition étant majoré des sommes correspondant aux exonérations accordées en application des articles 1382 et 1383 à 1387 du Code général des impôts ;

- **la taxe foncière sur les propriétés non bâties**, le produit de cet impôt étant majoré des sommes correspondant aux exonérations dont ont bénéficié les terrains affectés aux universités et aux armées en application de l'article 1394 du Code général des impôts ;

- **la taxe d'habitation**, le produit de cette taxe étant majoré de la somme correspondant aux exonérations permanentes accordées, en application de l'article 1408 du Code général des impôts, aux résidences universitaires et aux casernements des personnels des armées ;

- **la taxe ou la redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères.**

Lorsque les exonérations concernent des terrains ou des locaux affectés aux universités ou aux armées, qui sont implantés sur le territoire de plusieurs communes, les majorations du produit des impôts sont réparties entre ces communes au prorata des surfaces en cause.

En définitive, la seule différence par rapport à la définition actuelle du produit des impôts sur les ménages réside dans la prise en compte de l'intégralité du produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et non plus de 30 % seulement de son montant.

L'amendement présenté par votre commission des Lois tend à préciser, dans un souci d'équité, que le produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est également majoré de la somme correspondant aux exonérations dont ont bénéficié les terrains boisés en application de l'article 1395 du Code général des impôts.

Article 10.

Calcul de l'attribution versée à chaque commune au titre de la dotation de péréquation.

Cet article précise les modalités de calcul de l'attribution versée à chaque commune au titre de la dotation de péréquation.

Il indique que l'attribution par habitant revenant à chaque commune est calculée en multipliant l'attribution moyenne nationale par son effort fiscal, augmenté ou minoré proportionnellement à l'écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant de chaque commune et le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique.

Par ailleurs, l'article 10 dispose qu'aucune dotation de péréquation n'est versée au titre de la première fraction, répartie en fonction de l'effort fiscal, aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique. Cette disposition a pour effet d'exclure Paris et Boulogne-Billancourt du bénéfice de la répartition de la première fraction de la dotation de péréquation.

A cet article, votre commission des Lois vous présente deux amendements.

Le premier constitue un amendement de coordination puisqu'il tire les conséquences de la suppression de la seconde fraction de la dotation de péréquation, initialement constituée par la dotation répartie en fonction du revenu des habitants.

Le second amendement tend à maintenir la norme, actuellement prévue par l'article L. 234-7 du Code des communes, pour exclure une commune de l'attribution de la dotation de péréquation, à savoir le fait de disposer d'un potentiel fiscal supérieur au **triple** du potentiel fiscal moyen par habitant du groupe démographique auquel elle appartient.

Article 11.

Conséquences d'une modification des limites territoriales d'une commune.

Cet article qui reprend dans un nouvel article L. 234-9, les dispositions actuellement incluses dans l'article L. 234-10 du Code des communes, précise l'incidence d'une modification des limites territoriales d'une commune sur le calcul de sa part de dotation de péréquation.

Il prévoit que le montant de cette attribution est déterminé en fonction de l'effort fiscal et du potentiel fiscal mesurés l'année précédente, compte tenu cependant des modifications territoriales intervenues.

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

Article 12.

Dotation de compensation.

Cet article introduit l'une des novations les plus importantes du projet de loi, la dotation de compensation, destinée à tenir compte de certaines charges particulières des communes.

A la différence de la notion de péréquation sous-tendue par l'idée d'égalité dans la répartition, le terme de compensation traduit la volonté gouvernementale d'une action directe, sans médiation, pour alléger les charges propres à certaines communes.

Au terme des travaux de l'Assemblée nationale, la dotation de compensation, qui s'élève à 22,5 % du tronc commun de la D.G.F. des communes, est répartie entre les communes en fonction de trois « critères-indicateurs de charges » :

- le nombre d'enfants de trois à seize ans, domiciliés dans la commune, à raison de 30 % ;
- la longueur de la voirie communale, pour 15 %, cette longueur étant doublée pour les communes situées en zone de montagne ;
- le parc des logements sociaux locatifs, à hauteur de 55 %.

Votre commission des Lois vous proposera, tout d'abord, de porter la part relative de la dotation de compensation au sein du tronc commun de la D.G.F. des communes de 22,5 % à 30 %, dans l'hypothèse où le Sénat déciderait de supprimer « la dotation revenus ».

Par ailleurs, le souci de conférer une plus grande neutralité à la dotation de compensation se traduit par l'inclusion dans le critère du parc des logements sociaux, des logements en accession à la propriété.

Enfin, votre commission des Lois vous demandera d'affecter à chacun des trois critères (voirie communale, nombre d'enfants et parc de logements sociaux), qui président à la répartition de la dotation de compensation, une pondération identique et donc égale à un tiers soit 10 %.

Cette augmentation de la part relative de la « dotation voirie », dont 70 % du montant sera, en pratique, versé aux communes de moins de 2.000 habitants, est destinée à compenser les charges pesant sur les petites communes pour lesquelles l'étendue du territoire se conjugue avec la modicité de leurs ressources fiscales.

Tel est l'objet de l'amendement que votre commission des Lois vous demande d'adopter.

Article 13.

Part réservée aux concours particuliers des communes.

Les nouveaux mécanismes de répartition de la dotation globale de fonctionnement se traduisent par une réduction du nombre des concours particuliers. En effet, la création de la dotation de base, répartie sous la forme d'une attribution moyenne par habitant, modulée selon l'importance démographique de la commune, permet de regrouper au sein de cette dotation trois concours particuliers liés à la population : le minimum garanti par habitant, le versement pour accroissement de population et la dotation de fonctionnement minimale par habitant allouée aux communes de moins de 2.000 habitants.

En définitive, ne devraient subsister comme concours particuliers *stricto sensu* versés aux communes que, d'une part, la dotation supplémentaire pour les communes touristiques ou thermales incluant la dotation particulière versée aux communes connaissant une importante fréquentation touristique journalière et, d'autre part, la « dotation ville-centre ».

Votre commission des Lois a d'ailleurs apporté sa contribution à cet effort de simplification des mécanismes de la D.G.F. en précisant que la « dotation permanents syndicaux » et la « dotation comité des finances locales », qui bénéficient aux trois catégories de collectivités locales, ne constituent pas des concours particuliers aux communes, pris en compte pour le calcul du contingent qui leur est réservé, mais des préciputs prélevés sur la masse globale de la D.G.F., avant sa répartition entre les communes et les départements.

Tirant les conséquences de la réduction du nombre des concours particuliers versés aux communes, l'article 13 diminue la part des ressources qui leur est affectée. Désormais, cette part, fixée par le comité des finances locales, ne pourra être inférieure à 2 % de la D.G.F. des communes après déduction du montant de la « dotation spéciale instituteurs », au lieu de 4 % antérieurement, ni supérieure à 3 % au lieu de 5 % précédemment.

A cet article, votre commission des Lois vous présente trois amendements.

Le premier rectifie une erreur matérielle dans la numérotation d'une référence au Code des communes.

Le deuxième amendement tend à augmenter la part de la D.G.F. des communes réservée aux concours particuliers pour tenir compte de l'élargissement de la liste des communes bénéficiaires de la « dotation ville-centre » que votre commission des Lois vous demandera de décider à l'article 15.

En conséquence, l'amendement proposé porte respectivement de 2 % à 3 % et de 3 % à 4 % le minimum et le maximum du pourcentage de la D.G.F. des communes affecté aux concours particuliers.

Le troisième amendement procède à une coordination en tirant les conséquences de l'exclusion de la « dotation spéciale instituteurs » du montant de la D.G.F.

Article 14.

Dotations touristiques.

Dans sa rédaction initiale, cet article ne prévoyait que le maintien, sous une forme rénovée de la dotation supplémentaire pour les communes touristiques ou thermales.

L'Assemblée nationale a non seulement modifié le régime de ce concours mais également maintenu l'existence, au sein de la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales, de la dotation particulière, instituée par la loi du 29 décembre 1983 en faveur des communes de moins de 2.000 habitants qui connaissent une importante fréquentation touristique journalière.

S'agissant de la dotation supplémentaire pour les communes touristiques ou thermales, l'article 14 s'inscrit dans la lignée des modifications, introduites par la loi du 29 décembre 1983 et par le décret du 8 juillet 1983, qui sont animées par une triple préoccupation :

- favoriser le tourisme en voie de création sans pénaliser les stations existantes ;

- encourager le développement du tourisme social, par une modification des coefficients de pondération appliqués aux différents types d'hébergement ;

- prendre en compte l'effort d'équipement des communes touristiques ou thermales.

La loi et le décret de 1983 ainsi que la loi du 31 décembre 1984 avaient institué pour les communes touristiques et thermales des garanties destinées à éviter une baisse brutale de leurs ressources.

Les communes ayant bénéficié de la dotation supplémentaire en 1982 et qui ne remplissaient plus les conditions d'admission, du fait de la modification des coefficients de pondération, ont été maintenues, pendant trois ans, sur la liste des communes touristiques ou thermales arrêtée, chaque année, par le comité des finances locales.

Par ailleurs, le décret du 8 juillet 1983 a prévu pour les communes connaissant une baisse de leur capacité d'accueil pondérée, après application des nouveaux coefficients de pondération, une garantie de stabilité de la dotation au niveau 1982, mais limitée à l'année 1983.

La loi du 29 décembre 1983 a prévu une garantie supplémentaire et générale. Le montant de la dotation supplémentaire attribué à chaque commune touristique ou thermale ne peut, à capacité d'accueil inchangée ou en accroissement, être inférieur à la dotation reçue l'année précédente.

L'article 14 du présent projet de loi précise que les communes inscrites en 1985 sur la liste des communes touristiques ou thermales continuent à figurer sur cette liste pendant une durée de trois ans.

En outre, cet article introduit de nouveaux critères de répartition de la dotation entre les communes touristiques ou thermales, à savoir, le surcroît de charges supporté par les communes touristiques ou thermales par rapport aux communes appartenant au même groupe démographique, la capacité d'accueil existante et la capacité d'accueil en voie de création, le produit de la taxe de séjour et l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel fiscal par habitant de la commune.

La marge d'initiative laissée au pouvoir réglementaire apparaît comme très importante puisque l'article 14 renvoie à un décret le soin de fixer les conditions de répartition des crédits affectés à la dotation supplémentaire versée aux communes touristiques ou thermales et donc de déterminer la pondération respective de chacun des quatre critères.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale concernent :

- la prise en compte des résidents secondaires en plus de la population saisonnière ;

- l'élévation de la fourchette au sein de laquelle oscille la part des concours particuliers affectée à cette dotation de 35/45 % à 50/60 %.

En outre, l'Assemblée nationale a décidé de maintenir, au sein de la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales, la dotation particulière versée aux communes de moins de 2.000 habitants connaissant une importante fréquentation touristique journalière créée.

Instituée par l'article 10 de la loi du 29 décembre 1983, cette dotation dont le montant a été fixé à 20 millions de francs pour 1984, est financée par un prélèvement de 10 % sur la dotation supplémentaire des communes qui ont institué la taxe de séjour et pour le solde, le cas échéant, sur la dotation des communes qui n'ont pas institué la taxe de séjour.

Selon l'article premier du décret n° 84-235 du 29 mars 1984 « figurent sur la liste annuelle des bénéficiaires de la dotation particulière les communes de moins de 2.000 habitants pour lesquelles le rapport entre la population touristique journalière et leur population permanente est au moins égal à 1,5 ».

La population touristique journalière d'une commune est déterminée par le nombre des emplacements de stationnement publics aménagés et entretenus sur son territoire.

Les emplacements de stationnement prévus pour les voitures particulières sont affectés du coefficient 4, et ceux prévus pour les autocars du coefficient 50.

Le montant de la dotation particulière est réparti entre les communes bénéficiaires, proportionnellement à leur population touristique journalière. Toutefois, pour les communes situées en zone de montagne, la population touristique journalière est affectée du coefficient 1,5.

Par ailleurs, lorsqu'une commune remplit les conditions requises pour bénéficier à la fois de la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales et de la dotation particulière en faveur des communes connaissant une forte fréquentation touristique journalière, seule la plus élevée des deux dotations lui est versée.

Ces dispositions ont été complétées par l'article 3 de la loi du 31 décembre 1984 portant modification de certaines dispositions relatives aux relations entre l'Etat et les collectivités locales, qui a prévu que si le montant du prélèvement effectué sur la dotation versée aux communes ayant institué la taxe de séjour, égal à 10 % du produit de celle-ci, est inférieur au montant prévu pour la dotation en faveur des communes connaissant une forte fréquentation touristique journalière, la différence est prélevée sur la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales revenant aux communes qui n'ont pas institué la taxe de séjour.

En 1984, 977 communes ont reçu une attribution au titre de cette dotation.

Le présent article procède à une actualisation du montant de la dotation particulière qui est fixé à 22 millions de francs pour 1986.

L'amendement présenté par votre commission des Lois tire les conséquences de l'accroissement du contingent des concours particuliers proposé à l'article 13, en abaissant de 50/60 % à 40/50 % la fourchette au sein de laquelle oscille la part des concours particuliers réservée à la dotation supplémentaire des communes touristiques ou thermales sans que cette diminution n'influe sur le montant des crédits affectés à ce concours.

Article 15.

Dotation particulière pour les communes centres d'agglomération.

Cet article maintient, tout en modifiant les critères de répartition de ce concours, la dotation instituée au bénéfice des communes centres d'agglomération par la loi du 3 janvier 1979.

En effet, l'actuel article L. 234-17 du Code des communes, modifié par la loi n° 81-1179 du 31 décembre 1981, prévoit que, « dans les agglomérations représentant au moins 10 % de la population du département, les communes centres bénéficient d'une dotation particulière destinée à tenir compte des charges qui résultent de l'utilisation de leurs équipements par les habitants des communes voisines. La dotation revenant à chacune des communes centres concernées est proportionnelle au montant de sa dotation globale de fonctionnement multiplié par le rapport entre la population de l'agglomération résidant dans le département, à l'exclusion de celle de la commune centre, et la population totale de l'agglomération habitant ce même département ». Par ailleurs, le décret n° 82-998 du 17 novembre 1982, dispose que, « dans les agglomérations représentant au moins 10 % de la population du département et comportant plusieurs villes centres, les villes de plus de 100.000 habitants ou les villes de plus de 15.000 habitants ayant une population au moins égale à la moitié de celle de la ville principale, reçoivent la dotation prévue à l'article L. 234-17 du Code des communes ». Cette dotation est proportionnelle à la moitié du montant de leur dotation globale de fonctionnement multipliée par le rapport entre, d'une part, la population de l'agglomération résidant dans le département, à l'exclusion de celle de l'ensemble des villes centres admises au bénéfice de la dotation, et, d'autre part, la population de l'agglomération

habitant le même département. Du fait des mouvements de population constatés lors du recensement général de 1982, il est apparu que certaines communes ont perdu, en application de la législation rappelée ci-dessus, leur qualité de ville centre. Toutefois, l'article 76 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 a prévu que ces communes demeurent sur la liste des communes bénéficiaires du concours particulier attribué aux villes centres d'agglomération pendant trois ans et qu'elles perçoivent pendant cette période une somme égale à celle reçue en 1982.

Tel est le contexte dans lequel intervient l'article 15 du présent projet de loi qui complète la liste des communes bénéficiaires de la dotation ville centre.

En effet, le texte proposé pour l'article L. 234-14 du Code des communes ajoute aux communes centres d'agglomération représentant au moins 10 % de la population du département, 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 10 % de la population du département.

Constatant que la dotation ville centre tend à devenir une « dotation chef-lieu de département », votre commission des Lois a décidé de prolonger cette orientation en incluant dans la liste des bénéficiaires de ce concours les communes chefs-lieux de département, quelle que soit l'importance de leur population. Cette inclusion, justifiée par les charges pesant sur ces communes, permettrait aux communes de Laon (Aisne), Privas (Ardèche), Foix (Ariège), Tulle (Corrèze), Quimper (Finistère), Saint-Lô (Manche), Vannes (Morbihan), Beauvais (Oise), Arras (Pas-de-Calais), et Mâcon (Saône-et-Loire) ainsi qu'aux chefs-lieux des départements de la région Ile-de-France : Melun (Seine-et-Marne), Evry (Essonne), Nanterre (Hauts-de-Seine), Pontoise (Val d'Oise), Créteil (Val-de-Marne) et Versailles (Yvelines), de bénéficier de cette dotation.

Cet accroissement du nombre des communes éligibles à la dotation ville centre devrait se traduire par un coût supplémentaire de 25 millions de francs pour les 17 communes chefs-lieux de département.

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

S'agissant de sa répartition, la dotation serait 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.

Par ailleurs, aucune attribution ne serait versée aux communes dont le potentiel fiscal est égal au double de celui de l'ensemble des communes. **Cette disposition aurait une double conséquence : exclure la commune de Boulogne-Billancourt du bénéfice de cette dotation et maintenir la ville de Paris à l'écart de ce concours.**

Votre commission des Lois, fidèle à l'engagement souscrit lors de la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du texte qui allait devenir la loi du 29 décembre 1983, vous propose de supprimer cette disposition.

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

Article 16.

Dotation particulière pour la mise à disposition des fonctionnaires auprès des organisations syndicales.

Cet article reprend, en les adaptant, les dispositions de l'article L. 234-17-1 du Code des communes, introduites par la loi n° 81-1179 du 31 décembre 1981, qui ont institué une dotation particulière pour rembourser aux communes les charges salariales correspondant à la rémunération des fonctionnaires détachés auprès des organisations syndicales. En effet, les charges salariales supportées par les organisations syndicales auprès desquelles sont détachés des agents communaux leur sont remboursées par les communes concernées.

Les modifications proposées sont rendues nécessaires par l'intervention de la loi du 26 janvier 1984 qui a institué une fonction publique territoriale.

En effet, cette loi, qui a étendu à tous les fonctionnaires territoriaux la possibilité d'être mis à la disposition des organisations syndicales, a substitué à la position du détachement celle de la mise à disposition.

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'article 19 du décret n° 85-397 du 3 avril 1985 a porté de 30 à 70, le nombre total des agents de la fonction publique territoriale susceptibles d'être des organisations syndicales.

Aussi les sommes affectées à cette dotation, ont-elles connu plus qu'un doublement de leur montant, entre 1984 et 1985, puisqu'elles sont passées de 3,6 à 8,6 millions de francs.

L'amendement présenté par votre commission des Lois tend à préciser que la « dotation permanents syndicaux », prélevée sur la masse globale de la D.G.F., n'est pas prise en compte pour le

calcul du contingent réservé aux concours particuliers des communes. En effet, cette dotation ne devrait plus être assimilée à un concours particulier aux communes puisqu'elle constitue une dotation commune aux trois catégories de collectivités locales.

Article 17.

Dotation pour le comité des finances locales.

Cet article relatif à la dotation attribuée au comité des finances locales, reproduit intégralement dans le texte proposé pour l'article L. 234-16 du Code des communes, les dispositions actuellement incluses dans l'article L. 234-18. Il précise qu'une dotation, destinée à couvrir les frais de fonctionnement du comité des finances locales et le coût des travaux qui lui sont nécessaires, est prélevée sur les ressources prévues pour les concours particuliers. L'amendement présenté par votre commission des Lois tend à préciser que cette dotation qui est, en application de l'article 38 du présent projet de loi, prélevée sur la masse globale de la D.G.F. avant sa répartition entre les communes et les départements, n'est pas prise en compte pour le calcul du contingent réservé aux concours particuliers des communes.

Article 18.

**Dotation globale de fonctionnement
des groupements de communes.**

Cet article, qui détermine les modalités d'attribution de la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre, introduit un système qui diffère radicalement des mécanismes actuels.

En effet, dans l'état actuel du droit, les groupements de communes à fiscalité propre (9 communautés urbaines et 70 districts) perçoivent une part de D.G.F. au titre de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation.

Concernant la dotation de péréquation, les groupements de communes, qui ne bénéficient que de la part répartie en fonction des impôts sur les ménages, sont exclus de la répartition de la « fraction potentiel fiscal ».

S'agissant de la dotation de péréquation, les groupements de communes, qui ne bénéficient que de la part répartie en fonction

des impôts sur les ménages, sont exclus de la répartition de la « fraction potentiel fiscal ».

Afin de ne pas pénaliser les organismes de coopération intercommunale, le comité des finances locales a décidé que le montant de leurs impôts sur les ménages serait majoré d'un coefficient correcteur. Ce coefficient a été fixé à 1,25 en 1979, à 1,33 en 1980, à 1,379 en 1981, à 1,428 en 1982 et 1983 et à 1,455 en 1984.

Cette pratique du comité des finances locales a été consacrée et légalisée par l'article 6 de la loi du 29 décembre 1983.

Tel est le contexte dans lequel interviennent les dispositions de l'article 18 du projet de loi soumis à notre examen.

Ces dispositions, qui procèdent d'une politique délibérée, constituent une incitation au regroupement communal :

- d'une part, parce qu'elles accentuent l'autonomie de la D.G.F. versée aux groupements par rapport à la D.G.F. perçue par les communes membres du groupement;

- d'autre part, parce qu'elles accordent un « bonus » de D.G.F. aux groupements les plus intégrés.

En effet, chaque groupement de communes doté d'une fiscalité propre devrait recevoir :

- une dotation de base égale au produit d'une attribution moyenne par habitant dont le montant tient compte du coefficient d'intégration fiscale des groupements, par l'effectif de la population totale des communes regroupées ;

- et une dotation de péréquation en fonction de son potentiel fiscal et de son coefficient d'intégration fiscale.

Le coefficient d'intégration fiscale est égal au rapport entre le produit des autres taxes directes locales perçues par le groupement et le total du produit perçu par le groupement et l'ensemble des communes membres.

En l'occurrence, il convient de souligner qu'à la différence des dispositions applicables à la D.G.F. des communes, la mesure du potentiel fiscal et le calcul du coefficient d'intégration fiscale s'effectuent sur la base des quatre taxes locales, y compris la taxe professionnelle.

Par ailleurs, la prise en considération du coefficient d'intégration fiscale pour la répartition de la dotation de base et de la dotation de péréquation favorise les groupements intégrés qui exercent des compétences étendues au lieu et place des communes membres.

Lors de l'examen de ces dispositions, votre commission des Lois a été animée par une double préoccupation, exprimée à maintes reprises par le Sénat :

- d'une part, préserver les « droits acquis » par les groupements existant ;

- d'autre part, lutter contre les incitations insidieuses au regroupement, véritables négations de la coopération volontaire.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose un amendement qui tend, compte tenu des effets incertains de cette réforme, à figer, pour 1986, la part de D.G.F. versée aux groupements à son montant de 1985 actualisé du taux de progression de la D.G.F. (+ 4,68 % en 1986). C'est ainsi que pour 1986, le montant de l'attribution de D.G.F. versée aux groupements, qui est fixé par le comité des finances locales, ne pourrait excéder une somme de 2.025 millions de francs.

Article 19.

Périodicité du versement de la D.G.F.

Cet article se borne à modifier la rédaction du premier alinéa de l'article L. 234-19 du Code des communes relatif à la périodicité du versement du « tronc commun » de la D.G.F., pour tenir compte des changements terminologiques intervenus. Comme les actuelles dotation forfaitaire et dotation de péréquation, les nouvelles dotation de base, dotation de péréquation et dotation de compensation feront l'objet de versements mensuels aux communes et à leurs groupements.

En revanche, les concours particuliers continuent de faire l'objet d'un versement annuel, avec la possibilité d'acomptes.

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

Article 20.

Garantie de progression minimale.

Dans sa rédaction issue de la loi du 31 décembre 1980, l'article L. 234-19-1 du Code des communes assurait aux collectivités locales une progression minimale, d'une année sur l'autre, de 105 % de leurs attributions de D.G.F., si le taux d'évolution était au moins égal à 10 %.

Par ailleurs, le deuxième alinéa de l'article L. 234-19-1 du Code des communes prévoit que « si dans une loi de finances le taux de progression du produit estimé de la taxe sur la valeur ajoutée est inférieur à 10 %, la même loi fixe de façon adaptée le taux garanti de progression minimale ». Compte tenu de l'évolution du produit de la T.V.A., le Parlement a décidé par l'article 2 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983, d'abaisser à 104 %, pour 1984, le taux de la garantie de progression minimale afin de préserver une marge crédible de péréquation. Cette mesure a été reconduite pour l'année 1985 par l'article premier de la loi n° 84-1284 du 31 décembre 1984. En conséquence, l'année 1985 a été caractérisée par une explosion du nombre des collectivités locales bénéficiaires de cette garantie : 17.536 communes contre 5.792 en 1979 et 79 départements.

L'article 20, qui procède à une réécriture de l'article L. 234-19-1 du Code des communes, prévoit que le taux garanti de progression minimale, bloqué à 5 % ($40 \% \times 12,5$) lorsque le produit estimé de la T.V.A. augmente de plus de 12,5 %, est égal à 40 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la D.G.F.

En l'occurrence, l'Assemblée nationale, dans le souci d'accroître la marge de péréquation disponible, a diminué la garantie de progression minimale puisque le projet de loi initial retenait un pourcentage de 50 %.

Par ailleurs, l'article 20 précise que les sommes correspondant à la garantie de progression minimale sont prélevées sur la dotation globale de fonctionnement des communes après déduction des concours particuliers (dotations touristique et thermale, dotation ville centre) et de la « dotation spéciale instituteurs ».

En l'occurrence, il convient de souligner que la nouvelle rédaction de l'article L. 234-19-2 du Code des communes supprime l'intervention du comité des finances locales pour arrêter le montant des sommes affectées à la garantie de progression minimale.

A cet article, votre commission des Lois vous présente quatre amendements.

Le premier amendement tend à porter le taux garanti de la progression minimale de 40 à **60 %** du taux d'évolution des ressources affectées à la D.G.F.

Ainsi les communes seraient assurées, en 1986, d'une progression minimale de leur attribution de D.G.F. de + **2,8 %** ($4,68 \times 60 \%$) au lieu de + 1,8 % ($4,68 \times 40 \%$) comme dans le texte adopté par l'Assemblée nationale. Ce renforcement de la garantie, destiné à assurer une transition harmonieuse entre

l'actuelle D.G.F. et les nouveaux mécanismes de répartition de ce concours, est d'autant plus indispensable que les effets de la réforme sont incertains. En effet, selon certaines estimations, l'entrée en vigueur de la réforme devrait entraîner des transferts importants de ressources entre les collectivités locales puisqu'ils s'élèveraient à **5 milliards de francs**.

Le deuxième amendement vise à supprimer la disposition bloquant à 5 % (12,5 x 40 %) le taux garanti de progression minimale lorsque le taux de progression du produit estimé de la T.V.A. est supérieur à 12,5 %. En effet, votre commission des Lois a considéré cette disposition qui témoigne d'un manque de confiance quant aux résultats de l'action gouvernementale pour freiner la hausse des prix, comme particulièrement inopportune puisque un contexte inflationniste se traduit inéluctablement par une augmentation des dépenses de fonctionnement et notamment des dépenses de personnels exposées par les collectivités locales.

Le troisième amendement présenté par votre commission des Lois opère une coordination rendue nécessaire par l'exclusion de la dotation spéciale instituteurs de la D.G.F.

Enfin, **le quatrième amendement** tend à maintenir l'intervention du comité des finances locales pour arrêter le montant des sommes affectées à la garantie de progression minimale.

Article 21.

Population prise en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement.

Cet article intègre dans un nouvel article du Code des communes, l'article L. 234-19-3, des dispositions inspirées 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 D.G.F..

A l'instar de l'article 19 de la loi du 3 janvier 1979, il indique que cette population est celle qui résulte des recensements généraux et des recensements complémentaires, la population totale étant majorée d'un habitant par résidence secondaire.

Toutefois, cet article comporte une différence par rapport aux dispositions correspondantes de la loi de 1979.

En effet, le texte soumis à notre examen se borne à renvoyer à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir les conditions dans lesquelles les accroissements de population sont pris en compte

alors que le texte législatif actuellement en vigueur précise que le recensement complémentaire est pris en considération lorsqu'il fait apparaître une différence d'au moins 15 % de la population.

Nonobstant cette « délégalisation », votre commission des Lois vous demande d'adopter cet article **sans modification**.

Article 22.

Composition du comité des finances locales.

Cet article, qui modifie les dispositions de l'article L. 234-20 du Code des communes, accentue la vocation « intercollectivités locales » du comité des finances locales en introduisant dans cette instance deux présidents de conseils régionaux.

Il convient de rappeler que dans sa composition actuelle, le comité des finances locales comprend deux députés, deux sénateurs, quatre présidents de conseils généraux, quatre présidents de groupements de communes, quinze maires et neuf représentants de l'Etat.

L'ouverture du comité des finances locales à deux représentants des exécutifs régionaux apparaît indispensable en raison, non seulement de l'érection des régions en collectivités territoriales qui devrait intervenir le 19 mars 1986, mais également des attributions de cette instance chargée de donner un avis sur l'ensemble des décrets à caractère financier relatifs aux collectivités territoriales.

Certes, les régions, à l'exception de la région d'Ile-de-France, ne perçoivent pas d'attribution de D.G.F., mais le rôle du comité des finances locales ne se cantonne pas à un simple contrôle de la répartition de cette dotation.

En revanche, l'augmentation parallèle de la représentation de l'Etat, qui porte de neuf à onze le nombre des fonctionnaires membres du comité des finances locales, apparaît comme contestable dans la mesure où le comité des finances locales constitue avant tout une instance d'expression de l'opinion des élus locaux sur les décisions gouvernementales ayant des incidences sur les finances des collectivités territoriales.

Sous réserve de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article **sans modification**.

Article 23.

**Fixation de la part des ressources affectées
aux concours particuliers par le comité des finances locales.**

Cet article modifie le deuxième alinéa de l'article L. 234-21 du Code des communes qui définit les attributions du comité des finances locales. En effet, au-delà du contrôle de la répartition de la dotation globale de fonctionnement, le comité des finances locales fixe le montant des ressources à affecter aux concours particuliers et détermine la part attribuée à chacun d'entre eux. La nouvelle rédaction proposée par l'article 23 tire les conséquences de la réduction du nombre des concours particuliers opérée par le présent projet de loi.

En l'occurrence, il n'est pas inutile de rappeler que la réforme ne maintient, au titre des concours particuliers s'imputant sur la D.G.F. des communes, que la dotation supplémentaire versée aux communes touristiques ou thermales, la dotation « villes centres », la dotation « permanents syndicaux » et la dotation destinée à couvrir les frais de fonctionnement du comité des finances locales ainsi que le coût des travaux qui lui sont nécessaires.

L'amendement présenté par votre commission des Lois poursuit un double objet. D'une part, il tire les conséquences de la transformation, proposée par votre Commission saisie pour avis, des dotations « permanents syndicaux » et « comité des finances locales », en dotations préciputaires qui, prélevées sur la masse globale de la D.G.F. avant sa répartition entre les communes et les départements, ne seraient plus prises en compte pour le calcul de la part de la D.G.F. des communes réservée aux concours particuliers.

D'autre part, cet amendement répare une omission du projet de loi en prévoyant que le comité des finances locales fixe également le montant de la dotation destinée à couvrir ses frais de fonctionnement ainsi que le coût des travaux qui lui sont nécessaires.

Article 24.

Mise en œuvre progressive de la réforme.

Dans sa rédaction initiale, cet article prévoyait une mise en œuvre progressive de la réforme de la D.G.F. échelonnée sur une période de dix ans. En 1986, chaque commune aurait dû recevoir

90 % de son attribution de dotation globale de fonctionnement versée en 1985, le solde étant réparti selon la nouvelle législation. Chaque année, l'importance de la base 1985 devait diminuer de dix points.

L'Assemblée nationale, soucieuse d'accélérer le processus d'entrée en vigueur de la réforme, a ramené de dix à cinq ans la durée de la phase transitoire. En contrepartie, elle a décidé que la garantie d'évolution instituée par l'article L. 234-19-1 du Code des communes, qui prévoit que les communes reçoivent une attribution de D.G.F. progressant, d'une année sur l'autre, de 40 % au moins du taux d'évolution de l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement, s'applique aux deux fractions composant la dotation.

Votre commission des Lois s'est émue des dangers que comporte, compte tenu de l'incertitude des effets de la réforme, cette réduction des délais impartis à sa mise en œuvre. En l'espèce, il convient de rappeler que selon certaines estimations, les transferts d'attribution de D.G.F. entre les communes devraient atteindre une somme de 5 milliards de francs sur un total de D.G.F. de 69 milliards de francs en 1986. Dans le souci de ménager une transition douce et harmonieuse, sans bouleversements pour les budgets communaux, votre commission des Lois vous propose, tout en maintenant le bénéfice de la garantie de progression minimale, de rétablir le délai de dix ans initialement prévu pour la mise en œuvre progressive de la réforme.

Tels sont les objets des deux amendements que votre Commission vous demande d'adopter.

Article 26.

Dotation globale de fonctionnement des communes des départements d'outre-mer.

Cet article modifie, afin de tenir compte de la nouvelle structure de la D.G.F. des communes, les dispositions de l'article L. 262-5 consacrées à la dotation globale de fonctionnement attribuée aux communes des départements d'outre-mer. Il précise que les communes des départements d'outre-mer bénéficient de la dotation de base instituée par l'article L. 234-2 du Code des communes. Toutefois, la spécificité du régime applicable aux communes des départements d'outre-mer subsiste puisque ces communes continuent de recevoir une quote-part de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et des concours particuliers.

En l'occurrence, il convient de rappeler que cette quote-part est déterminée en fonction du rapport existant, d'après le dernier recensement général effectué, entre la population des départements d'outre-mer et la population totale nationale. Ce quantum de la population des départements d'outre-mer est majoré de 10 %. Par ailleurs, l'article 26 prévoit que les communes des départements d'outre-mer bénéficient de la garantie de progression minimale prévue à l'article L. 234-19-1 du Code des communes.

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

Article 27.

Dotation globale de fonctionnement des communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Cet article, qui constitue une reproduction quasi intégrale du précédent, dispose que les communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient, d'une part, de la dotation de base et, d'autre part, d'une quote-part de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et des concours particuliers. Par ailleurs, la garantie de progression minimale prévue à l'article L. 234-19-1 est étendue aux communes de Saint-Pierre-et-Miquelon.

De prime abord, il apparaît que les dispositions de cet article auraient pu être fusionnées avec celles de l'article 26. Toutefois, depuis la loi du 11 juin 1985, l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon a cessé d'être un département d'outre-mer pour devenir une collectivité territoriale *sui generis*.

Votre commission des Lois vous demande d'adopter, **sans modification**, cet article qui, en individualisant le régime applicable aux communes de Saint-Pierre-et-Miquelon, tire les conséquences du nouveau statut de cette collectivité territoriale.

Article 28.

Dotation globale de fonctionnement des communes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte.

Dans sa rédaction initiale, cet article disposait que les communes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte, ainsi que les circonscriptions de Wallis-et-

Futuna bénéficiaient d'une quote-part de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et des concours particuliers des communes.

Comme pour les communes des départements d'outre-mer, ces quote-parts sont calculées par application au montant global des dotations concernées du rapport existant, d'après le dernier recensement général, entre leur population et l'ensemble de la population nationale.

Par ailleurs, le projet de loi, dans sa rédaction initiale, comportait une innovation puisqu'il étendait aux communes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte, ainsi qu'aux circonscriptions de Wallis et Futuna, le bénéfice de la garantie de progression minimale de la D.G.F. prévue à l'article L. 234-19-1 du Code des communes.

Dans l'esprit du Gouvernement, la non-attribution à ces communes de la dotation de base se justifiait par la continuité établie entre la nouvelle dotation de capitation et l'ancienne dotation forfaitaire. En effet, à la différence des communes des départements d'outre-mer, les communes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte qui ne percevaient pas de taxe locale sur le chiffre d'affaires, n'avaient bénéficié ni du versement représentatif de la taxe sur les salaires ni de la dotation forfaitaire de la D.G.F.

Considérant que l'institution de la dotation de base correspond à un changement de logique et à l'établissement de mécanismes de répartition de la D.G.F. radicalement différents, l'Assemblée nationale a prévu le versement à ces communes de la dotation de base.

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

Article 28 bis.

Dispositions transitoires pour les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Cet article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Jean-François Hory, député de Mayotte, vise à étendre aux communes des territoires d'outre-mer et des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi qu'aux circonscriptions de Wallis-et-Futuna, le processus d'entrée en vigueur progressive de la réforme.

Votre commission vous demande d'adopter, **sans modification**, cet article destiné à assurer une continuité entre l'actuelle D.G.F. et le nouveau système, même si les risques de bouleversements seront moindres pour les collectivités locales d'outre-mer que pour celles de la métropole.

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.

Structure de la dotation globale de fonctionnement des départements.

Cet article, qui maintient la division actuelle de la D.G.F. des départements en une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation, fige définitivement la part respective de ces deux dotations. Actuellement, la part de la dotation forfaitaire s'établit à 47 % contre 53 % pour la dotation de péréquation.

L'article 29 fixe à 45 % la part relative de la dotation forfaitaire et, en conséquence, à 55 % celle de la dotation de péréquation. La dotation de péréquation versée aux départements comprend deux parts :

- la première part, qui représente 40 % de la dotation de péréquation, est répartie en fonction de l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel fiscal par habitant de chaque département ;

- la seconde part, qui représente 60 % de la dotation de péréquation, est calculée proportionnellement aux impôts sur les ménages levés, l'année précédente, par chaque département.

Par ailleurs, cet article accentue la séparation introduite par l'article 92 de la loi de finances pour 1983 entre la D.G.F. des communes et celle des départements.

En outre, l'ensemble des sommes affectées à la dotation globale de fonctionnement des départements évolue comme la D.G.F. globale.

Enfin, comme dans l'état actuel de la législation, les départements dont le potentiel fiscal est égal ou supérieur au triple du potentiel fiscal de l'ensemble des départements, sont exclus de l'attribution de la première part de la dotation de péréquation.

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

Article 30.

Impôts levés sur les ménages.

Cet article reproduit la définition des impôts levés sur les ménages qui figure actuellement à l'article L. 234-9 du Code des communes. Les impôts pris en compte pour la répartition de la seconde part de la dotation de péréquation sont constitués :

- par la taxe foncière correspondant aux propriétés bâties affectées à l'habitation ou à la profession hôtelière, majorée des sommes correspondant à certaines exonérations ;

- par la taxe foncière sur les propriétés non bâties à concurrence de 30 % de son produit, majorée de la somme correspondant aux exonérations dont ont bénéficié les terrains des universités et ceux affectés aux armées ;

- par la taxe d'habitation majorée de la somme correspondant aux exonérations permanentes dont ont bénéficié les résidences universitaires et les casernements des personnels des armées.

Le **premier amendement** proposé par votre commission des Lois vise, pour harmoniser la définition des impôts levés sur les ménages, à préciser que la totalité du produit départemental de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est prise en compte pour le calcul du produit fiscal.

Le **second amendement** que votre commission des lois vous demande d'adopter tend à majorer le produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties des sommes correspondant aux exonérations dont ont bénéficié, en application de l'article 1395 du Code général des impôts, les propriétaires de terrains boisés.

Article 31.

Potentiel fiscal des départements.

Cet article extrapole au potentiel fiscal des départements la définition donnée au potentiel fiscal des communes par le nouvel article L. 234-6 du Code des communes. Le potentiel fiscal d'un département est égal au montant des bases pondérées des quatre taxes directes locales, ces bases étant les bases brutes servant à l'assiette des impositions départementales. Le coefficient de pondération de la base de chacune des quatre taxes est constitué par le taux moyen national d'imposition à la taxe concernée.

Par ailleurs, l'article 31 définit la notion de potentiel fiscal par habitant, communément appelé potentiel démographique, qui est égal au potentiel fiscal du département divisé par le nombre d'habitants constituant la population de ce département. Cette population départementale est la population totale, sans double compte, majorée d'un habitant par résidence secondaire.

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

Article 32.

**Dotation de fonctionnement minimale
pour les départements de moins de 200.000 habitants.**

Cet article maintient la dotation minimale pour les départements de moins de 200.000 habitants instituée par la loi du 29 décembre 1983. Destiné à prendre en compte les contraintes particulières que subissent les budgets des départements les moins peuplés, dont les charges de fonctionnement sont en moyenne plus importantes que celles de l'ensemble des départements, ce nouveau concours transpose, au plan départemental, la logique qui avait présidé à la création d'une dotation minimale de fonctionnement en faveur des communes de moins de 2.000 habitants.

Deux critères cumulatifs permettent de sélectionner les départements défavorisés qui recevront cette dotation, prélevée sur les ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des départements :

- **un critère démographique** : l'aide spécifique est réservée aux départements qui comptent moins de 200.000 habitants ;

- **un critère fiscal** : la dotation de fonctionnement minimale est attribuée aux départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements.

La dotation de fonctionnement minimale est répartie proportionnellement au produit de la longueur de la voirie départementale par l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel fiscal par habitant de chaque département bénéficiaire.

En 1984, une somme de 20 millions de francs a été répartie entre douze départements bénéficiaires (Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Ariège, Cantal, Corse du Sud, Haute-Corse, Creuse, Gers, Lot, Lozère, Tarn-et-Garonne et Territoire de Belfort).

Pour 1986, le montant de cette dotation ne peut être inférieur à 22 millions de francs. Par ailleurs, aucun département ne recevra une somme inférieure à 450.000 F. Pour les années ultérieures, ces deux minima évolueront comme le montant des ressources affectées aux concours particuliers.

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

Article 33.

Dotation globale de fonctionnement des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Cet article présente un double objet. Tout d'abord, il rappelle que les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient de la dotation forfaitaire proportionnellement à leur dotation forfaitaire de l'année précédente. Cette dotation évolue comme la D.G.F. mise en répartition après déduction des sommes affectées à la dotation spéciale instituteurs, à la garantie de progression minimale et aux concours particuliers.

En outre, les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon reçoivent une quote-part de la dotation de péréquation des départements et du concours particulier institué en faveur des départements sous-peuplés.

En second lieu, cet article étend à la collectivité territoriale de Mayotte le bénéfice de la perception par préciput d'une quote-part de la dotation forfaitaire.

Sous réserve de deux amendements de coordination, votre commission des Lois vous demande d'adopter cet article.

Article 34.

**Population prise en compte pour le calcul
de la dotation globale de fonctionnement des départements.**

Cet article définit la population prise en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement des départements et des collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte. Il précise que cette population est celle qui résulte des recensements généraux, majorée chaque année d'un accroissement de population. La population est la population totale, sans double compte, majorée d'un habitant par résidence secondaire.

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

Article 35.

Garantie de progression minimale de la D.G.F. des départements.

Cet article étend à la D.G.F. des départements les mécanismes de garantie de progression minimale prévus pour celle des communes. Chaque département reçoit, au titre de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation, une attribution de D.G.F. qui progresse, d'une année sur l'autre, de 40 % au moins du taux d'évolution des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement.

Par ailleurs, l'article 35 bloque à 5 % le taux garanti de progression minimale lorsque le taux de progression du produit estimé de la T.V.A. est supérieur à 12,5 %.

Les amendements présentés par votre commission des Lois tendent :

- d'une part, à porter le taux garanti de progression minimale de 40 % à 60 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la D.G.F. ;

- d'autre part, à supprimer la disposition figeant le taux garanti dans l'hypothèse d'une progression de plus de 12,5 % du produit estimé de la T.V.A.

SECTION III.

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

Article 36.

**Dotation globale de fonctionnement
de la ville et du département de Paris.**

L'unicité territoriale de la ville et du département de Paris se traduit par une confusion de la part communale et de la part départementale des impôts locaux levés à Paris. Cette situation rend nécessaire la définition d'une règle de répartition du produit des impôts entre les deux collectivités territoriales 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 de Paris sont partagés à raison de 80 % pour la commune et de 20 % pour le département.

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

Article 37.

**Dotation globale de fonctionnement
de la région d'Ile-de-France.**

La région d'Ile-de-France, qui constitue la seule région bénéficiant de la D.G.F., ne reçoit actuellement que la dotation de péréquation. Pour le calcul de cette attribution, les impôts inclus dans la taxe spéciale d'équipement ne sont pris en compte que pour 75 % de leur montant.

L'innovation introduite par l'article 37 réside dans l'extension à la région d'Ile-de-France du bénéfice de la dotation forfaitaire. En revanche, la région ne recevrait plus que la seconde part de la dotation de péréquation calculée en fonction des impôts levés sur les ménages. Pour le calcul de cette part, l'abattement de 25 % sur le montant des impôts continuerait d'être effectué.

L'article 37 précise, en outre, que la D.G.F. versée à la région d'Ile-de-France est prélevée sur les sommes affectées à la dotation globale de fonctionnement des départements.

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

SECTION IV.

Dispositions diverses.

Article 38.

Répartition de la dotation globale de fonctionnement.

Cet article précise les phases successives de la répartition annuelle de la dotation globale de fonctionnement.

Dans un premier temps, les sommes affectées à la dotation « permanents syndicaux » (art. L. 234-15 du Code des communes) et à la dotation de fonctionnement du comité des finances locales (art. L. 234-16 du Code des communes) sont prélevées sur le montant global de la D.G.F.

Dans un second temps, le solde est réparti entre la D.G.F. des communes et celle des départements, proportionnellement aux sommes affectées à ces deux dotations l'année précédente.

L'objet de cet article est donc double :

– d'une part, il renforce le caractère commun aux trois catégories de collectivités locales des dotations « permanents syndicaux » et « comité des finances locales » en prévoyant leur imputation sur la masse globale de la D.G.F. ;

– d'autre part, il accentue la séparation entre la D.G.F. des communes et celle des départements dont les masses respectives évolueront de manière comparable mais distincte.

L'amendement présenté par votre commission des Lois tire les conséquences du caractère commun à l'ensemble des trois catégories de collectivités locales des dotations « permanents syndicaux » et « comité des finances locales » en précisant, par une modification de la terminologie utilisée, que ces prélèvements constituent des dotations et non pas des concours particuliers pris en compte pour le calcul du contingent réservé, au sein de la D.G.F. des communes, aux concours particuliers.

Article 39.

Rapport annuel au Parlement.

Cet article, qui s'inspire de l'esprit des dispositions incluses dans l'article 22 de la loi du 31 décembre 1980, pose le principe du dépôt, sur le bureau du Parlement, d'un rapport annuel retraçant l'exécution de la présente loi.

Votre commission des Lois qui a approuvé cette disposition vous présente toutefois un amendement précisant la date du dépôt du rapport qui devrait intervenir à l'ouverture de la première session ordinaire du Parlement. Dans la mesure où la D.G.F. constitue un prélèvement sur la T.V.A., qui représente la plus importante des recettes fiscales de l'Etat, la date de l'ouverture de la « session budgétaire » semble opportune.

Article 40.

Décrets d'application.

Cet article, dont la présence est usitée à la fin d'un projet de loi, renvoie à des décrets en Conseil d'Etat le soin de préciser les modalités d'application de la loi. En l'occurrence, il n'est pas inutile de rappeler que par application de l'article L. 234-21 du Code des communes, ces décrets d'application devront obligatoirement être soumis, pour consultation, au comité des finances locales.

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

Article 41.

Abrogations diverses.

Conséquence de la législation en cascade et de la sédimentation juridique caractérisant le régime de la dotation globale de fonctionnement, cet article procède à l'abrogation de certaines dispositions devenues sans objet de la loi du 3 janvier 1979, de la loi du 31 décembre 1980 et du Code des communes.

La première série d'abrogations concerne la loi du 3 janvier 1979 qui a institué la D.G.F. L'article 41 supprime le titre pre-

mier de cette loi qui contient des dispositions transitoires relatives aux impôts directs locaux perçus pour l'année 1979.

S'agissant du titre II, cet article abroge, tout d'abord, les articles 15 à 21 qui contiennent des dispositions concernant les communes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte ainsi que les départements, les territoires d'outre-mer, la collectivité territoriale de Mayotte et la région d'Ile-de-France, qui sont modifiés par les articles 28 à 37 du présent projet de loi.

Par ailleurs, les articles 23 à 25 relatifs à des dispositions transitoires portant sur les années 1979 et 1980 étaient devenus caducs.

Ces abrogations laissent subsister l'article 22 qui précise qu'aucune retenue au profit du Trésor ne peut être effectuée sur le montant de la D.G.F. En l'occurrence, il eût été de meilleure méthode législative de faire figurer cette disposition dans le présent projet de loi.

Quant aux articles 15, 16, 18 et 21 de la loi du 31 décembre 1980, ils modifiaient des dispositions de la loi du 3 janvier 1979, elles-mêmes abrogées par le présent article.

S'agissant de l'article 22, il précise que les dispositions de la présente loi et celles des articles du Code des communes relatifs à la dotation globale de fonctionnement ne seront applicables que jusqu'au 1^{er} janvier 1986. Son abrogation maintient donc en vigueur toutes les dispositions existantes qui ne sont pas expressément abrogées par le présent projet de loi.

En outre, l'article 41 procède à l'abrogation de certains articles du Code des communes : l'article L. 234-7-1 relatif au correctif « impôts-ménages » des groupements de communes, l'article L. 234-11-1 qui a trait aux communes de plus de 10.000 habitants structurellement déséquilibrées et l'article L. 234-17-1 relatif à la dotation « permanents syndicaux » qui devient l'article L. 234-15.

En l'occurrence, il pourrait sembler judicieux, en raison de l'alignement sur le droit commun du régime applicable à la région d'Ile-de-France, d'abroger également la section II du chapitre III du texte VI du Livre II du Code des communes relatif au comité du fonds d'égalisation des charges.

Enfin, le maintien des articles 1 à 10 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 apparaît comme dénué de toute utilité puisque ces dispositions sont reprises dans le présent projet de loi.

Sous réserve d'un amendement de coordination, votre commission des Lois nous demande d'adopter cet article **sans modification**.

*
* *

Sous le bénéfice des observations formulées et sous réserve des amendements présentés, votre commission des Lois a émis un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi.

TROISIÈME PARTIE

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS

Article additionnel avant la section I.

Amendement : Avant la section I, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - L'Etat assure le logement des instituteurs et en supporte la charge.

II. - Le troisième alinéa de l'article 14 de la loi du 30 octobre 1886 indiquant les dépenses obligatoires pour les communes en matière d'enseignement, est abrogé.

L'article 2 de la loi du 19 juillet 1889 sur les dépenses ordinaires de l'instruction primaire et les traitements du personnel de service, qui indique les dépenses à la charge de l'Etat, est complété par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« 9° Les frais de logement des instituteurs. »

III. - Dans le dernier alinéa de l'article 97 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, les mots : « au moyen de la création d'une dotation spéciale intégrée dans la dotation globale de fonctionnement » sont supprimés.

IV. - L'article L. 234-19-2 du Code des communes est abrogé.

V. - Pour l'exercice 1986, l'Etat est autorisé à prélever une somme de 2.614 millions de francs sur le montant de la dotation globale de fonctionnement.

VI. - Les dispositions du présent article entrent en vigueur le 1^{er} janvier suivant la publication de la présente loi. La loi de finances fixe les modalités budgétaires d'application de cet article.

Article premier.

(Art. L. 234-1 du Code des communes.)

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

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

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

Article additionnel après l'article premier.

(Art. L. 234-1 du Code des communes.)

Amendement : Après l'article premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le sixième alinéa de l'article L. 234-1 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Au cas où la dotation globale de fonctionnement ainsi calculée présenterait par rapport à celle de l'exercice précédent un taux de progression inférieur à celui constaté pendant la même période de référence, pour l'accroissement du traitement annuel des fonctionnaires défini à l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, afférent à l'indice 100, ce dernier taux serait appliqué lors de la régularisation du montant de la dotation globale de fonctionnement. »

Article 3.

(Art. L. 234-2 du Code des communes.)

Amendement : Rédiger comme suit le texte proposé pour l'article L. 234-2 du Code des communes :

« Art. L. 234-2. – Chaque commune reçoit une dotation de base destinée à tenir compte des charges liées à l'importance de la population et calculée à partir d'une attribution moyenne par habitant, pondérée pour chaque groupe démographique par le coefficient suivant :

« communes de	0 à	499 habitants :	1
« communes de	500 à	999 habitants :	1,1071
« communes de	1.000 à	1.999 habitants :	1,2141
« communes de	2.000 à	3.499 habitants :	1,3213
« communes de	3.500 à	4.999 habitants :	1,4284
« communes de	5.000 à	7.499 habitants :	1,5355
« communes de	7.500 à	9.999 habitants :	1,6426
« communes de	10.000 à	14.999 habitants :	1,7497
« communes de	15.000 à	19.999 habitants :	1,8568
« communes de	20.000 à	34.999 habitants :	1,9639
« communes de	35.000 à	49.999 habitants :	2,0710
« communes de	50.000 à	74.999 habitants :	2,1781
« communes de	75.000 à	99.999 habitants :	2,2852
« communes de	100.000 à	199.999 habitants :	2,3923
« communes de	200.000 habitants et plus		: 2,5

« La part des ressources affectées à la dotation de base est fixée à 40 % de la dotation globale de fonctionnement des communes après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers régis par les articles L. 234-13 et L. 234-14 et pour la garantie d'évolution prévue par l'article L. 234-19-1. »

Article 6.

(Art. L. 234-4 du Code des communes.)

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

L'article L. 234-4 du Code des communes est ainsi rédigé :

« *Art. L. 234-4.* – Chaque commune reçoit une dotation de péréquation destinée à tenir compte de l'inégalité des ressources fiscales mesurées à partir du potentiel fiscal défini à l'article L. 234-6 et de l'effort fiscal défini à l'article L. 234-5.

La part des ressources affectées à la dotation de péréquation est fixée à 30 % de la dotation de fonctionnement des communes, après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers régis par les articles L. 234-13 et L. 234-14 et pour la garantie d'évolution prévue à l'article L. 234-19-1.

Article 7.

(Art. L. 234-5 du Code des communes.)

Amendement : Supprimer les deux derniers alinéas du texte proposé pour l'article L. 234-5 du Code des communes.

Article 9.

(Art. L. 234-7 du Code des communes.)

Amendement : Compléter le troisième alinéa (b) du texte proposé pour l'article L. 234-7 du Code des communes par les mots suivants :

« et en application de l'article 1395 du Code général des impôts, les terrains visés à cet article ; »

Article 10.

(Art. L. 234-8 du Code des communes.)

Amendement : Dans le second alinéa du texte proposé pour l'article L. 234-8 du Code des communes, remplacer les mots :

« de la première fraction »,

par les mots :

« de la dotation de péréquation ».

Amendement : Dans le second alinéa du texte proposé pour l'article L. 234-8 du Code des communes, remplacer les mots :

« au double »,

par les mots :

« au triple ».

Art. 12.

(Art. L. 234-10 du Code des communes.)

Amendement : Rédiger comme suit le texte proposé pour l'article L. 234-10 du Code des communes :

« Art. L. 234-10. – Il est institué une dotation de compensation destinée à tenir compte de certaines charges particulières des communes. Cette dotation est répartie entre l'ensemble des communes :

« 1° pour un tiers de son montant, proportionnellement au nombre d'enfants de trois à seize ans, domiciliés dans la commune ;

« 2° pour un tiers de son montant, proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal ; pour les communes situées en zone de montagne, la longueur de la voirie est doublée ;

« 3° pour un tiers de son montant, proportionnellement à l'importance du parc des logements sociaux.

« La part des ressources affectées à la dotation de compensation est fixée à 30 % de la dotation globale de fonctionnement des communes, après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers régis par les articles L. 234-13 et L. 234-14 et pour la garantie d'évolution prévue à l'article L. 234-19-1. »

Article 13.

Amendement : Dans le premier alinéa de cet article, remplacer la référence :

« L. 324-12 »,

par la référence :

« L. 234-12 ».

Art. 13.

(Art. L. 324-12 du Code des communes.)

Amendement : Dans le texte proposé pour le deuxième alinéa de l'article L. 324-12 du Code des communes, remplacer le pourcentage : 2 % par le pourcentage : 3 % et le pourcentage : 3 % par le pourcentage : 4 %.

Amendement : Dans le texte proposé pour le deuxième alinéa de l'article L. 234-12 du Code des communes, supprimer les mots :

« après déduction du montant de la dotation spéciale prévue à l'article L. 234-19-2. »

Art. 14.

(Art. L. 234-13 du Code des communes.)

Amendement : Dans la seconde phrase du quatrième alinéa du texte proposé pour l'article L. 234-13 du Code des communes, remplacer le pourcentage : 50 % par le pourcentage : 40 % et le pourcentage : 60 % par le pourcentage : 50 %.

Art. 15.

(Art. L. 234-14 du Code des communes.)

Amendement : Après le quatrième alinéa (3^o) du texte proposé pour l'article L. 234-14 du Code des communes, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« 4^o les communes chef-lieu de département ».

Amendement : Supprimer l'avant-dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 234-14 du Code des communes.

Art. 16.

(Art. L. 234-15 du Code des communes.)

Amendement : A la fin de la première phrase du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 234-15 du Code des communes, supprimer les mots :

« au titre des concours particuliers ».

Amendement : Au début de la seconde phrase du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 234-15 du Code des communes, remplacer les mots :

« Le montant de ce concours particulier »,

par les mots :

« Le montant de cette dotation particulière... ».

Art. 17.

(Art. L. 234-16 du Code des communes.)

Amendement : A la fin du texte proposé pour l'article L. 234-16 du Code des communes, remplacer les mots :

« prévues pour les concours particuliers ».

par les mots :

« affectées à la dotation globale de fonctionnement ».

Art. 18.

(Art. L. 234-17 du Code des communes.)

Amendement : Compléter *in fine* le texte proposé pour l'article L. 234-17 par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour 1986, le montant des sommes affectées à la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre ne peut être supérieur à 2.025 millions de francs. Pour les années ultérieures, ce montant évolue comme la dotation globale de fonctionnement ».

Art. 20.

(Art. L. 234-19-1 du Code des communes.)

Amendement : Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 234-19-1 du Code des communes, remplacer le pourcentage :

« 40 % »,

par le pourcentage :

« 60 % ».

Amendement : Supprimer le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 234-19-1 du Code des communes.

Amendement : A la fin du dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 234-19-1 du Code des communes, supprimer les mots :

« et la dotation spéciale régie par l'article L. 234-19-2 ».

Amendement : Compléter, *in fine*, le dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 234-19-1 du Code des communes par la phrase suivante :

« Leur montant est arrêté par le comité des finances locales. »

Art. 23.

(Art. L. 234-21 du Code des communes.)

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Le deuxième alinéa de l'article L. 234-21 du Code des communes est ainsi rédigé :

« Il fixe la part des ressources à affecter aux concours particuliers prévus aux articles L. 234-13 et L. 234-14 et aux dotations prévues aux articles L. 234-15 et L. 234-16 et en contrôle la répartition. »

Article 24.

(Art. L. 234-21-1 du Code des communes.)

Amendement : I. – Dans le premier alinéa de cet article, remplacer la référence :

« L. 234-1 »,

par la référence :

« L. 234-21 ».

II. – Au début du quatrième alinéa de cet article, remplacer la référence :

« Art. L. 234-2-1 »,

par la référence :

« Art. L. 234-21-1 ».

Amendement : Au début du deuxième alinéa (a) du texte proposé pour l'article L. 234-2-1 du Code des communes, remplacer le pourcentage :

« 80 % »,

par le pourcentage :

« 90 % ».

Amendement : Dans le quatrième alinéa du texte proposé pour l'article L. 234-2-1 du Code des communes, remplacer les mots :

« 20 points »,

par les mots :

« 10 points ».

Article 29.

Amendement : A la fin du premier alinéa de cet article, remplacer le mot :

« péréquation »,

par le mot :

« répartition ».

Article 30.

Amendement : A la fin de la première phrase du troisième alinéa (2°) de cet article, supprimer les mots :

« à concurrence de 30 % de son produit. »

Amendement : Compléter, *in fine*, le troisième (2°) alinéa de cet article par les mots suivants :

« et en application de l'article 1395 du Code général des impôts, les terrains visés à cet article ; »

Article 33.

Amendement : Dans la seconde phrase du premier alinéa de cet article, supprimer les mots :

« à la dotation spéciale instituteurs ».

Amendement : A la fin du quatrième alinéa de cet article, remplacer les mots :

« des concours particuliers »,

par les mots :

« du concours particulier ».

Article 35.

Amendement : Dans le premier alinéa de cet article, remplacer le pourcentage :

« 40 % »,

par le pourcentage :

« 60 % ».

Amendement : Supprimer le deuxième alinéa de cet article.

Article 38.

Amendement : Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

« Pour la répartition annuelle de la dotation globale de fonctionnement, il est d'abord procédé au prélèvement des sommes affectées aux dotations instituées par les articles L. 234-15 et L. 234-16 du Code des communes. »

Article 39.

Amendement : Dans cet article, après les mots :

« au Parlement »,

insérer les mots :

« , à l'ouverture de la première session ordinaire, ».

Article 41.

Amendement : A la fin du quatrième alinéa (III) ce cet article,
remplacer les mots :

« et L. 234-17-1 du Code des communes »,

par les mots :

« , L. 234-17-1 et L. 234-19-2 du Code des communes ».
