

N° 45

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 octobre 1993.

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 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts,

Par M. André BOHL,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Berard, François Blaszot, André Bohl, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Turk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir les numéros :

Sénat : 38 et 50 (1993-1994).

Finances locales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LE RÉGIME DE LA DOTATION GLOBALE DU FONCTIONNEMENT (DGF)	7
1. La mise en place et la première réforme de la DGF	7
<i>a) Le régime initial de 1979</i>	7
<i>b) La réforme de 1985</i>	11
2. Le régime actuel de la DGF	13
<i>a) Les règles de détermination et de répartition de la DGF</i>	13
<i>b) la DGF des communes et de leurs groupements</i>	14
<i>c) La DGF des départements</i>	18
<i>d) la DGF de Paris et de la région Ile-de-France</i>	19
<i>e) la DGF des communes et départements d'outre-mer</i>	20
II. LE PROJET DE LOI : UN DOUBLE OBJECTIF DE STABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ	22
1. Un constat : le blocage des mécanismes de la dotation globale de fonctionnement (DGF)	22
2. L'architecture générale de la nouvelle DGF	23
<i>a) Un objectif de stabilité : la dotation forfaitaire</i>	24
<i>b) Un objectif de solidarité : la dotation d'aménagement du territoire</i>	24
<i>c) Un renforcement de la péréquation interdépartementale</i>	29
III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	32
1. Une réforme nécessaire dans un contexte difficile	32
<i>a) Une réforme nécessaire</i>	32
<i>b) Un contexte difficile</i>	33

2. La dotation forfaitaire : une distinction opportune entre le financement des charges des collectivités et la fonction de solidarité	34
<i>a) Assurer la stabilité des budgets locaux</i>	34
<i>b) Une cristallisation des situations</i>	35
3. La dotation d'aménagement : l'expression d'une solidarité nécessaire à l'égard des zones en difficulté	37
<i>a) Une montée en charge progressive</i>	37
<i>b) Une modulation nécessaire</i>	38
4. La DGF des départements : un renforcement de la solidarité interdépartementale	43

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi soumis à votre examen tend à rendre à la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.), la vocation de péréquation qu'elle a progressivement perdue et à simplifier un dispositif qui, au fil du temps et des modifications successives, s'est caractérisé par une complexité croissante.

Créée en 1979 et réformée à plusieurs reprises, notamment en 1985, la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) représente une part significative des recettes de fonctionnement des collectivités locales. D'un montant de 96,2 milliards de francs en 1993, dont 79,9 milliards au bénéfice des communes et 16,3 milliards au bénéfice des départements, cette dotation participe, en effet, à raison de 30 % aux recettes de fonctionnement des communes et de 10 % à celles des départements.

Pourtant, force est de constater que la multiplication des fonctions assignées à la dotation globale de fonctionnement ont conduit –outre à une complexité très grande- à un blocage du dispositif.

Chargée tout à la fois d'assurer aux collectivités locales une garantie de progression minimale, de leur permettre de faire face à des charges spécifiques, d'opérer une redistribution à travers des mécanismes de solidarité et d'encourager l'intercommunalité, la dotation globale de fonctionnement ne reçoit plus désormais une définition claire de son rôle.

Sa fonction péréquatrice –essentielle dans la perspective l'aménagement de l'espace- apparaît en particulier mise en cause dans un contexte économique et budgétaire qui empêche une progression significative des crédits qui lui sont affectés.

Ainsi, sur une masse de près de 80 milliards de francs, les montants disponibles pour assurer une solidarité entre communes, -une fois déduites les sommes nécessaires pour garantir à l'ensemble des communes une progression minimale de leurs ressources- se limitent à 220 millions de francs.

Le présent projet de loi tend donc opportunément à apporter des réponses à cette situation, qui ne peut pas être acceptée durablement, en affirmant un double objectif, d'une part, de stabilité des finances locales et, d'autre part, d'aménagement et de solidarité.

Au premier de ces objectifs répondrait une dotation forfaitaire qui regrouperait un certain nombre de dotations existantes. Le deuxième objectif serait satisfait par l'institution d'une nouvelle dotation dite d'aménagement du territoire qui permettrait de financer l'intercommunalité, la solidarité rurale et la solidarité urbaine.

Cette réforme s'inscrit ainsi dans le cadre du nouvel élan donné à la politique d'aménagement du territoire par le Gouvernement, à l'occasion notamment du Comité interministériel d'aménagement du territoire, réuni à Mende le 12 juillet dernier.

Il importe néanmoins de rappeler le contexte économique et budgétaire difficile dans lequel les collectivités locales sont appelées à participer à l'effort de redressement des finances publiques. La présente réforme s'appliquera donc dans le cadre d'une croissance ralentie de la masse des crédits affectés à la dotation globale de fonctionnement.

Elle a été préparée en étroite concertation avec le Comité des finances locales qui, en application de l'article L. 234-21 du code des communes, peut être consulté sur tout projet de loi à caractère financier concernant les collectivités locales. Le Comité a créé en son sein un groupe de travail dont les conclusions ont été prises en compte.

Le présent projet de loi fait l'objet d'un examen de votre commission des Finances, saisie au fond, sur le rapport de notre excellent collègue M. Paul Girod.

Saisie pour avis, votre commission des Lois vous rappellera l'origine et le régime actuel de la dotation globale de fonctionnement avant de vous présenter l'économie du projet de loi et les observations qu'il appelle.

En parfaite harmonie avec la commission des Finances et M. Paul Girod avec lequel votre rapporteur a travaillé en étroite

concertation, la commission des Lois n'a pas souhaité présenter d'amendements au présent projet de loi, les améliorations éventuelles qu'elle aurait pu lui apporter ayant été prises en compte par la commission saisie au fond.

Sous réserve des modifications qui vous seront proposées par la commission des Finances, la commission des Lois a donné un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi.

I. LE RÉGIME DE LA DOTATION GLOBALE DU FONCTIONNEMENT (DGF)

1. La mise en place et la première réforme de la DGF

a) Le régime initial de 1979

• L'origine de la DGF

La dotation globale de fonctionnement instituée par la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 s'est substituée à divers concours de l'Etat représentatifs de ressources fiscales antérieurement perçues par les communes : essentiellement le versement représentatif de la taxe sur les salaires (V.R.T.S.), mais également les versements représentatifs de l'impôt sur les spectacles et la participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général des communes.

On rappellera que jusqu'en 1941, 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.

Cet impôt archaïque, inadapté à la multiplication des échanges, a été remplacé en vertu de la loi du 6 novembre 1941 par une **taxe sur les ventes au détail et sur les prestations de services**. Initialement appliquée aux villes, cette taxe fut généralisée à l'ensemble des communes en 1945.

En 1948, elle prit le nom de **taxe additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires** et s'appliqua à toutes les transactions.

Le régime définitif de la taxe locale sur le chiffre d'affaires devait résulter d'un décret du 30 avril 1955. Les trois quarts du produit de la taxe locale –dont le taux était fixé à 2,75 % sur toutes les ventes au détail et à 8,5 % sur les prestations de services– étaient versés directement à la commune sur le territoire de laquelle la taxe était perçue. Le solde était réparti entre le département et un fonds de

péréquation assurant aux collectivités intéressées un minimum garanti par habitant et par an, révisable par décret.

La taxe locale sur le chiffre d'affaires fut supprimée par la loi du 6 janvier 1966, en conséquence de l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui fut étendue à tous les stades de la production et de la commercialisation.

En remplacement de cette ressource, la loi de 1966 a prévu le versement aux collectivités locales de 85 % du produit du versement forfaitaire de 5 % sur les salaires, dénommé **taxe sur les salaires**.

Abaissant de 5 à 4,25 % le taux de la taxe sur les salaires, la loi du 9 octobre 1968 a, en contre partie, affecté la totalité de son produit aux collectivités locales.

Cependant, la taxe sur les salaires fut supprimée, par une loi du 29 novembre 1968, pour les entreprises et les employeurs assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée. Le législateur fit, en conséquence, bénéficier les collectivités locales d'un **versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS)**, qui fut mis en oeuvre le 1er janvier 1969.

Le montant du versement était fixe par arrêté ministériel, sur proposition du comité du Fonds d'action locale, et calculé sur la base de la progression de la taxe sur les salaires qui n'était plus perçue. En outre, la localisation de la ressource disparaissait puisque le versement constituait une masse nationale, répartie entre toutes les collectivités.

Le produit du VRTS était divisé en deux fractions. Une première fraction (5 % en 1978), affecté au Fonds d'action locale représentait un minimum garanti de ressources aux communes touristiques et thermales ainsi qu'aux collectivités locales les plus défavorisées.

La deuxième fraction comprenait deux attributions qui devaient évoluer en sens inverse : une *attribution de garantie* calculée en fonction des ressources perçues en 1968 au titre de la taxe sur les salaires et appelée à diminuer de 5 % par an pour disparaître en 1988 (fin de la période transitoire). Une seconde attribution – qui devait remplacer progressivement l'attribution de garantie – était fondée sur l'effort fiscal des communes, calculé par référence à l'évolution de l'impôt sur les ménages perçu par elles.

Bien que le produit du VRTS ait augmenté plus rapidement que celui de l'ancienne taxe locale, ce nouveau dispositif fut critiqué, d'une part, en raison du caractère de subvention octroyée

du VRTS, d'autre part, parce que, avantageant les communes connaissant un développement rapide, il revenait à favoriser le processus cumulatif d'appauvrissement ou d'enrichissement des collectivités locales.

En conséquence, le caractère évolutif du VRTS fut suspendu et avant que le dispositif soit repensé dans son ensemble, en 1979, un mécanisme transitoire fut mis en place en 1977 et 1978 qui garantissait à toutes les communes une progression de recettes uniforme et égale à la moyenne nationale de l'ensemble des attributions

De ce bref rappel historique, on retiendra en particulier que le VRTS avait pour origine la perte pour les collectivités locales d'une importante ressource fiscale indirecte : la taxe locale sur le chiffre d'affaires.

• La loi du 3 janvier 1979 : un souci de pragmatisme et d'efficacité

Instituant la DGF, le dispositif législatif adopté en 1979 a, pour sa part, répondu au quadruple objectif suivant :

- regrouper les concours antérieurs de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des collectivités locales ayant une origine fiscale ;

- les rattacher à un impôt d'Etat moderne et évolutif, la TVA, qui était d'ailleurs –ainsi qu'on l'a rappelé ci-dessus– à l'origine de la disparition de la taxe locale sur le chiffre d'affaires ;

- assurer une péréquation entre les collectivités locales bénéficiaires de ce concours, au travers de règles de répartition nouvelles et relativement complexes ;

- aménager une continuité entre le système du VRTS et celui de la DGF, afin d'éviter tout bouleversement et de préserver l'équilibre des budgets locaux.

La loi du 3 janvier 1979 a divisé la DGF entre plusieurs composantes :

- une **dotation forfaitaire**, ayant pour objet d'accorder aux communes une permanence de ressources autrefois perçues directement et évoluant au même rythme que l'ensemble des ressources de la DGF ;

- une **dotation de péréquation**, expression de la solidarité, composée de deux parts : l'une répartie en fonction du

potentiel fiscal ; l'autre répartie en fonction des impôts sur les ménages ;

- une **garantie de progression minimale**, assurant à chaque collectivité un **taux de progression minimale de 105 % de sa part de DGF de l'année précédente** ;

- des **concours particuliers** destinés à accorder une aide supplémentaire à des collectivités qui supportent des charges spécifiques.

La loi de 1979 fixait, par ailleurs, les règles de répartition entre les collectivités bénéficiaires –communes, groupements à fiscalité propre et départements– de ces différents éléments.

Relevons que si les collectivités locales des départements d'outre-mer recevaient une dotation forfaitaire selon les mêmes mécanismes qu'en métropole, en revanche, elles se voyaient accorder un préciput sur la dotation de péréquation et les concours particuliers, qui était réparti selon des mécanismes propres tenant compte notamment de l'importance de la population et des sommes reçues en 1978 au titre du VRTS.

En outre, les communes et départements de la région Ile-de-France étaient dotés d'un régime spécifique en matière de péréquation. Ce régime devait néanmoins être supprimé, en 1981, pour les communes, en 1984, pour les départements.

Ainsi organisée, l'économie initiale de la DGF apparaissait à la fois pragmatique et efficace.

Le pragmatisme s'exprimait dans la structure de la nouvelle dotation intégrant à la fois les préoccupations de stabilité (dotation forfaitaire, garantie minimale), de solidarité (dotation de péréquation) et de prise en compte des charges spécifiques (concours particuliers).

L'efficacité résultait de son caractère évolutif. Calculée sur la base du produit net prévisionnel de la TVA, le montant de la DGF, inscrit au projet de loi de finances de l'année, devait faire l'objet d'une régularisation au plus tard le 31 juillet de l'année suivante.

Cette régularisation ne pouvait aboutir à une réduction de la DGF initialement prévue. Elle permettait d'ajuster le montant de la DGF au produit effectivement encaissé au titre de la TVA, s'il était supérieur au produit prévisionnel.

Subsidièrement, elle assurait un taux de progression de DGF égal à celui des traitements des fonctionnaires rémunérés à

l'indice 100, s'il s'avérait que ce taux était plus élevé que le taux d'évolution des recettes nettes de TVA. Cet indice a néanmoins été remplacé par l'indice 254 en 1985, ce qui a conduit à réduire le montant de régularisation calculée selon ce critère.

b) La réforme de 1985

• **L'altération du régime initial de la DGF**

Cependant, cette physionomie originelle de la DGF s'est progressivement altérée.

En premier lieu, son rythme de progression a subi les effets de la détérioration de la conjoncture économique dont le rattachement à la TVA la rendait tributaire, cette détérioration étant aggravée par la modification des critères de régularisation rappelée ci-dessus.

En second lieu, la structure initiale de la DGF a subi un **très fort émiettement** du fait de la multiplication des concours particuliers et de l'intégration dans la DGF de la dotation spéciale instituteurs.

Au fil des années, les concours particuliers se sont, en effet, diversifiés :

- le versement supplémentaire pour accroissement de population ;
- le minimum garanti par habitant ;
- la dotation particulière des villes centres d'agglomération ;
- la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales ;
- la dotation de fonctionnement minimale instituée pour les communes de moins de 2 000 habitants ayant un potentiel fiscal faible ;
- la dotation particulière pour les communes de moins de 2 000 habitants connaissant une forte fréquentation touristique journalière, créée par la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 ;

- la dotation de fonctionnement minimale pour les départements de moins de 200 000 habitants, issue également de la loi de 1983 précitée ;

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

Par ailleurs, la loi de finances pour 1983 a prévu l'intégration dans la DGF de la dotation spéciale instituteurs qui constitue la contrepartie de la compensation intégrale des charges supportées par les communes pour le logement des instituteurs.

• Les objectifs de la réforme de 1985 : un souci de simplification et de redistribution

Initialement fixée à deux ans, la durée d'application des dispositions relatives à la DGF, a été portée à cinq ans par la loi du 31 décembre 1980. A l'issue de ce délai, le Gouvernement de l'époque a présenté un rapport sur les conditions de mise en oeuvre du système et sur les améliorations à lui apporter.

Sur cette base, a été mise en oeuvre la réforme de la DGF par la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 qui a été fondée sur le double constat de **l'insuffisance de l'effet redistributif de la DGF et de la complexité de ses mécanismes.**

En conséquence, la réforme de 1985 a poursuivi un triple objectif :

- assurer une prise en compte des charges liées à la population ;

- permettre une péréquation accrue entre les communes ;

- garantir le maintien d'une marge de redistribution entre collectivités.

A cet effet, la loi de 1985, qui régit le droit en vigueur, a modifié sensiblement les modalités de répartition de la seule DGF des communes, alors que le régime applicable aux départements est resté inchangé.

2. Le régime actuel de la DGF

a) Les règles de détermination et de répartition de la DGF

La détermination du montant initial de la DGF est effectuée dans la loi de finances de l'année. Depuis le 1er janvier 1991, le montant de la DGF versé aux collectivités locales et aux groupements évolue chaque année en fonction d'un indice prévisionnel associant le taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages et le taux d'évolution du produit intérieur brut total sous réserve que celui-ci soit positif.

En 1993, cet indice prévisionnel a été égal à la somme du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages et des deux tiers du PIB total en volume.

Ce montant initial fait l'objet, au plus tard au 31 juillet, d'une régularisation effectuée dans les conditions rappelées ci-dessus. Cependant, en 1992 et 1993, aucune régularisation n'a été effectuée compte tenu du ralentissement de l'activité économique.

Aux termes de l'article L. 234-21 du code des communes, la répartition de la DGF relève de la compétence du Comité des Finances Locales, sur proposition du Gouvernement.

Cette répartition s'effectue en deux étapes. Un prélèvement est d'abord opéré sur la masse de la DGF pour financer la dotation « permanents syndicaux » et la dotation destinée à couvrir les frais de fonctionnement du Comité des Finances Locales.

Le solde est ensuite réparti entre la DGF des communes et la DGF des départements proportionnellement aux sommes affectées à ces deux dotations l'année précédente.

Ces deux dotations étant totalement distinctes, leur répartition s'effectue selon des mécanismes propres à chacune d'elles.

Les collectivités locales se voient, en outre, assurer, depuis 1979, une garantie minimale d'évolution de leur DGF.

Depuis la loi du 29 novembre 1985, le taux d'évolution minimale garanti représente 55 % de la progression de la DGF.

Néanmoins, la loi du 13 mai 1991 a prévu une minoration de cette garantie pour certaines communes, en raison de l'importance de leur potentiel fiscal et de l'insuffisance de leur nombre de logements sociaux. Cette minoration a été destinée, en 1991, au

financement de la dotation de solidarité urbaine (DSU). Depuis 1992, elle est utilisée pour renforcer la péréquation entre communes, le financement de la DSU étant désormais assuré sur la masse de la DGF.

b) la DGF des communes et de leurs groupements

• **La DGF des communes**

La DGF des communes est répartie entre un tronc commun et des concours particuliers.

Aux deux dotations antérieures, s'en sont substituées, depuis la loi du 29 novembre 1985, trois, composant le **tronc commun** (T.C.) de la DGF et qui représentent, en 1993, 63,294 milliards de francs :

- la **dotation de base** (40 % du T.C.) répartie en fonction de la population des communes (25,337 milliards de francs) ;

- la **dotation de péréquation** (37,5 % du T.C.) -23,723 milliards de francs-, elle-même divisée en deux fractions :

• la première fraction (30 % du T.C.) répartie en fonction de l'insuffisance du potentiel fiscal et de l'effort fiscal ;

• la seconde fraction (7,5 % du T.C.) répartie en fonction de l'insuffisance du revenu imposable par habitant.

- la **dotation de compensation** (22,5 % du T.C.) -14,234 milliards de francs- répartie en fonction :

• du nombre de logements sociaux (pour 60 %)

• du nombre d'élèves domiciliés (pour 20 %)

• de la longueur de la voirie (pour 20 %)

La dotation spéciale «instituteurs» (DSI) est désormais distincte de la dotation globale de fonctionnement. Mais si elle cesse d'en être une composante, elle continue à évoluer au même rythme qu'elle.

La loi de 1985 (article premier) –dans sa rédaction issue de la loi n° 90-587 du 4 juillet 1990– prévoit que la D.S.I. sera supprimée

dès que l'Etat versera lui-même directement au personnel concerné une indemnité leur garantissant un avantage équivalent.

On a rappelé ci-dessus les règles de la garantie de progression minimale –modifiées par la loi du 13 mai 1991– qui permet à chaque commune de bénéficier d'une progression annuelle minimale liée à la progression de la masse globale de la DGF (55 % au moins du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la DGF).

La loi du 19 août 1986 a étendu le bénéfice de la garantie de progression minimale à la dotation villes-centres, lorsque les communes sont éligibles à cette dotation, au titre de l'exercice considéré.

Les autres concours particuliers des communes (dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales, dotation particulière aux communes connaissant une forte fréquentation touristique journalière) ne sont pas pris en compte dans le calcul de la garantie de progression minimale. Ils font l'objet de règles particulières de garantie d'évolution annuelle, fixées par la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation.

En 1993, 30 779 communes sont bénéficiaires de la garantie minimale de progression de la DGF, soit une augmentation de 73 % par rapport à 1992 (17 782 bénéficiaires).

Le montant des sommes consacrées à la garantie d'évolution minimale est ainsi passé de 6,212 milliards de francs en 1992 à 7,533 milliards de francs en 1993 (+ 21 %).

Seules 5 783 communes ont enregistré une progression de leur DGF supérieure au taux minimum garanti, soit + 2,38 %.

Il en résulte une très forte diminution de la marge de redistribution de la DGF au profit de certaines communes, et ce, depuis 1991, date de la fin de la mise en oeuvre du mécanisme transitoire prévu par la loi du 29 novembre 1985.

- Les concours particuliers de la DGF, enfin, ne bénéficient qu'aux communes et groupements qui remplissent un certain nombre de critères d'éligibilité. Ces concours –contrairement aux attributions perçues au titre du tronc commun de la DGF– ne constituent donc pas un droit acquis.

Leur montant total fixé à 3 % de la DGF des communes peut être porté à 4 % par le Comité des finances locales (article L. 234-12 du code des communes).

Quatre concours particuliers sont répartis entre les communes éligibles :

- la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales, destinée à tenir compte des charges exceptionnelles qui résultent, pour elles, de l'accueil saisonnier de la population non résidente à titre principal ;

- la dotation particulière aux communes de moins de 7 500 habitants connaissant une forte fréquentation touristique (1,181 milliard de francs en 1993 sont consacrés à ces deux dotations touristiques) ;

- la dotation «villes-centres», destinée à tenir compte des charges qui résultent, pour ces communes, de l'utilisation de leurs équipements par les communes voisines ;

- la dotation de solidarité urbaine instituée par la loi du 13 mai 1991 (1 milliard de francs en 1993), au profit des communes de 10 000 habitants et plus dont le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population est supérieur à 11 % et dont le potentiel fiscal est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de plus de 10 000 habitants. Elle est également versée aux communes de moins de 10 000 habitants dont le nombre de logements sociaux est supérieur à 1 100. Cette dotation a bénéficié à 552 communes en 1993 dont 484 communes de plus de 10 000 habitants, soit 55 % de cette catégorie de communes.

La répartition du montant total des concours particuliers entre ces quatre dotations est effectuée après soustraction de la part réservée à l'outre-mer, sur délibération du Comité des finances locales. Le montant des ressources affectées aux deux dotations touristiques ne peut être inférieur à 50 % ni supérieur à 60 % des sommes affectées aux concours particuliers.

• La DGF des groupements

La DGF des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre est prélevée sur la somme de la DGF des communes après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers et pour la garantie d'évolution minimale sans que la DGF des groupements soit inférieure à 2,5 milliards de francs en 1993. Pour les années ultérieures, ce plafond doit évoluer comme la DGF.

Cette dotation initialement versée aux communautés urbaines et aux districts à fiscalité propre a été étendue, d'une part, aux syndicats des communautés d'agglomération urbaine (loi n° 88-13

du 5 janvier 1988) et, d'autre part, aux communautés de communes et aux communautés de villes, issues de la loi du 6 février 1992.

Le montant total des sommes affectées à la DGF des groupements ainsi que leur répartition sont fixés chaque année par le comité des finances locales auquel il appartient donc de déterminer la part revenant aux différentes catégories de groupement.

A l'issue de la répartition 1993, première année d'application de la loi d'orientation du 6 février 1992, le nombre des groupements bénéficiaires de la DGF a doublé. On recense, en effet, en 1993, 254 districts à fiscalité propre, 188 communautés de communes, 9 communautés urbaines, 9 syndicats d'agglomérations nouvelles, 9 communautés de villes.

Dans le même temps, l'enveloppe financière consacrée aux groupements à fiscalité propre a progressé de 2,560 milliards de francs à 3,145 milliards de francs, soit + 23 %.

Les crédits de la DGF des groupements de communes à fiscalité propre se répartissent entre :

- une dotation de base (15 % des crédits), égale au produit d'une attribution moyenne par habitant par la population totale des communes regroupées, pondéré par le coefficient d'intégration fiscale ;

- une dotation de péréquation (85 % des crédits), répartie en fonction du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale.

En outre, bénéficient d'attributions au titre de la garantie, les groupements dont le montant de la dotation pour 1993 progresse de moins de 2,38 % par rapport au montant de la DGF de 1992.

Cependant, pour les communautés de communes, les communautés de villes et les districts à fiscalité propre nouvellement créés, ce mécanisme de garantie ne s'appliquera qu'à compter de la troisième année d'attribution de la DGF, soit 1995.

Relevons, par ailleurs, que les groupements de communes peuvent être éligibles au titre de la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales. C'est le seul concours particulier qui leur est ouvert.

Les règles d'éligibilité et de répartition de cette dotation supplémentaire sont pour l'essentiel, les mêmes que celles applicables aux communes.

c) La DGF des départements

La DGF des départements évolue comme la DGF mise en répartition (article 31 de la loi du 29 novembre 1985). Les départements sont ainsi assurés de voir leur DGF progresser au même rythme que celle des communes et de leurs groupements.

Elle est composée d'une dotation forfaitaire, d'une dotation de péréquation et d'un concours particulier, la dotation de fonctionnement minimale.

La dotation forfaitaire (45 % du total) est proportionnelle à celle de l'année précédente.

La dotation de péréquation (55 %) du total) est divisée en deux parts :

- la dotation potentiel fiscal (40 %) destinée à compenser les inégalités de richesses fiscales entre les départements ;

- la dotation impôts-ménages (60 %), calculée proportionnellement aux impôts levés l'année précédente par chaque département.

La garantie de progression minimale assure à tous les départements une progression annuelle de ces deux dotations du «tronc commun», au moins égale à 55 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la DGF. Les sommes mises en répartition à ce titre sont prélevées sur la DGF des départements après déduction du montant affecté à la dotation de fonctionnement minimale.

Cette dernière dotation représente le seul concours particulier dont les départements puissent bénéficier.

Les conditions d'éligibilité sont les suivantes (conditions alternatives) :

- avoir un potentiel fiscal par habitant inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen de l'ensemble des départements ;

- avoir un potentiel fiscal par kilomètre carré inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements.

En 1993, 25 départements sont bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale dont le montant s'est élevé à 133,3 millions de francs dont 7,1 millions de francs pour les départements d'outre-mer.

Le montant des ressources attribuées à cette dotation, prélevé sur le montant total de la DGF des départements, est fixé chaque année par le comité des finances locales.

La loi du 13 mai 1991 (article 18) a, par ailleurs, institué un mécanisme de solidarité qui prend la forme d'un prélèvement direct sur la DGF des départements dont le potentiel fiscal est élevé et les charges sociales considérées comme faibles.

Subissent un prélèvement les départements qui ont :

- d'une part, un potentiel fiscal par habitant plus élevé que le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements ;

- d'autre part, un nombre de logements sociaux par rapport à la population inférieur à 10 %.

Le prélèvement ne peut néanmoins pas excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement du département, constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.

Les crédits dégagés bénéficient aux autres départements au prorata de l'attribution perçue au titre de la dotation de fonctionnement minimale. En 1993, 25 départements dont les quatre départements d'outre-mer, ont été bénéficiaires pour un montant de 271,56 millions de francs.

Ces crédits bénéficient également aux communes éligibles à la dotation particulière de solidarité urbaine (DPSU), c'est à dire, d'une part, les communes qui ne remplissent que l'une des conditions requises pour bénéficier de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et, d'autre part, celles qui cessent de satisfaire aux conditions d'éligibilité de la DSU.

d) la DGF de Paris et de la région Ile-de-France

Paris, étant à la fois une commune et un département, perçoit la DGF à ces deux titres.

La commune de Paris reçoit la DGF dans les conditions de droit commun. En revanche, elle ne remplit pas les conditions requises pour bénéficier des concours particuliers.

Le département de Paris ne disposant pas de fiscalité propre, des règles spécifiques ont été prévues pour déterminer le montant de ses impôts sur les ménages et de son potentiel fiscal.

En ce qui concerne les impôts des ménages, le produit de ces impôts levés par la Ville de Paris est affecté forfaitairement à raison de 80 % pour la commune et 20 % pour le département.

En ce qui concerne le potentiel fiscal, la dotation de péréquation répartie en fonction du potentiel fiscal est calculée sur la base d'un potentiel fiscal théorique résultant de l'application des taux moyens nationaux d'imposition des quatre taxes directes locales aux bases d'imposition de la Ville de Paris.

Enfin, la région Ile-de-France –seule région dans ce cas– bénéficie, par prélèvement sur la DGF des départements, de la dotation forfaitaire et de la seconde part de la dotation de péréquation (dotation impôts ménages). Elle reçoit également la garantie de progression minimale dans les mêmes conditions que les départements.

e) la DGF des communes et départements d'outre-mer

La DGF, dès l'origine, a été appliquée de manière uniforme aux départements et territoires d'outre-mer ainsi qu'à leurs communes. La collectivité territoriale de Mayotte bénéficie également de la DGF depuis la loi du 31 décembre 1980.

• la DGF des communes d'outre-mer

Les communes des départements d'outre-mer reçoivent la dotation de base dans les conditions de droit commun, une quote-part de la dotation de compensation, des concours particuliers et éventuellement une garantie de progression minimale.

Le montant de ces quotes-part est déterminé par application à la masse de la DGF à répartir du rapport existant entre la population des départements d'outre-mer majorée de 10 % et la population nationale, d'après le dernier recensement général.

Les quotes-part des dotations de péréquation, de compensation et des concours particuliers sont réparties entre chaque département au prorata de la population issue du dernier recensement général.

La dotation de péréquation est répartie entre chaque commune du département à raison de 50 % au prorata de la population et 50 % au prorata des impôts des ménages.

La quote-part des concours particuliers est répartie entre chaque commune proportionnellement à leur population.

Les communes des départements d'outre-mer bénéficient par ailleurs de la garantie d'évolution minimale dans les conditions du droit commun.

Notons, enfin, que les communes des collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon et celles des territoires d'outre-mer perçoivent une dotation de base calculée selon les règles du droit commun, une quote-part de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et des concours particuliers (à l'exception de la DSU pour les territoires d'outre-mer). Les quotes-part sont réparties selon des modalités propres à chaque collectivité.

• la DGF des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon

Les départements d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon perçoivent au titre de la DGF une dotation forfaitaire proportionnelle à leur dotation forfaitaire de l'année précédente. Ils reçoivent, en outre, une quote-part de la dotation de péréquation des départements, déterminée par application au montant total de la dotation de péréquation, du double du rapport majoré de 10 % entre la population des départements issue du dernier recensement général et la population nationale totale.

Les départements d'outre-mer bénéficient également de la dotation de fonctionnement minimale pour 80 % en fonction de leur population, 10 % en fonction de la longueur de la voirie, pour 10 % en fonction de l'inverse de leur potentiel fiscal brut.

II. LE PROJET DE LOI : UN DOUBLE OBJECTIF DE STABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ

1. Un constat : le blocage des mécanismes de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

Le projet de loi se fonde sur le constat que les mécanismes actuels de la DGF ne permettent plus d'assurer les objectifs de péréquation qui leur étaient assignés.

En effet, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, 30 770 communes ont connu en 1993 une évolution de la DGF, limitée au taux minimal garanti, soit + 2,38 %.

Les sommes disponibles pour assurer une péréquation entre communes se limitent à 220 millions de francs sur une dotation de près de 80 milliards de francs.

Cette situation obéit à deux causes principales. D'une part, au cours des années, la multiplication des mesures catégorielles au profit de communes connaissant des difficultés particulières a entraîné des tensions fortes sur la masse de DGF des communes.

D'autre part, la DGF a été étendue aux groupements de communes sans que la masse globale de la DGF prenne en compte la création de ces nouveaux établissements publics, entraînant, en conséquence, une diminution du montant disponible pour la péréquation au sein de la DGF des communes.

En effet, la dotation des groupements est prélevée sur la DGF des communes, après déduction des montants versés aux concours particuliers et à la garantie d'évolution minimale, la DGF des groupements ne pouvant en tout état de cause être inférieure à 2,5 milliards en 1993. Ce niveau minimum doit, pour les années ultérieures, évoluer comme la DGF.

En 1993, la DGF des groupements s'est élevée à 3,145 milliards de francs (+ 23 % par rapport à 1992), soit bien au-dessus du niveau minimum fixé par la loi.

A cette somme se sont ajoutés 240,6 millions de francs qui ont représenté le coût de l'extension, à titre rétroactif, d'une DGF de démarrage aux districts à fiscalité propre récemment créée, mesure prévue par la loi d'orientation du 6 février 1992.

On notera, enfin, l'effet sur la DGF des groupements des dispositions de l'article 112-I de cette même loi qui prévoit que, le cas échéant, le montant de la DGF des groupements est majoré des sommes revenant aux groupements nouvellement créés.

Ainsi, suivant les évaluations reproduites dans les annexes du compte-rendu du groupe de travail du comité des finances locales, **le coût total supplémentaire de la DGF des groupements s'élèverait entre 467,7 à 517,7 millions de francs en 1994.**

En outre, la contraction de la progression de la masse de la DGF ainsi que l'évolution défavorable des paramètres physico-financiers pris en compte dans son calcul ont aggravé les deux causes énoncées ci-dessus.

Limité à 1,8 % en 1993, le taux de péréquation -en l'absence de modification des mécanismes en vigueur- diminuerait sensiblement en 1994 sous l'effet du fléchissement du taux de croissance de la DGF et des besoins de financement liés à l'intercommunalité ou à l'évolution de la population.

2. L'architecture générale de la nouvelle DGF

Fondée sur les objectifs de stabilité et de solidarité, la réforme tend tout d'abord, selon l'exposé des motifs, *« à assurer à toutes les communes en 1994 une ressource stabilisée par rapport à celle de l'année précédente et qui connaît, à partir de 1995, une progression modérée »*.

Il est, ensuite, prévu de *« consacrer la marge de manoeuvre dégagée par l'indexation de la dotation sur l'indice prévisionnel des prix aux catégories de collectivités soumises aux plus grandes difficultés économiques et sociales, à savoir les communes urbaines en difficulté et les communes de l'espace rural »*.

Le titre premier du projet de loi traite de la DGF des communes et des groupements de communes. Il est divisé en deux chapitres relatifs, d'une part, aux dispositions applicables aux communes et aux groupements de communes à fiscalité propre de métropole et, d'autre part, à ces mêmes communes et groupements dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer.

a) Un objectif de stabilité : la dotation forfaitaire

En conséquence des objectifs énoncés ci-dessus, la nouvelle DGF s'articulera, en premier lieu, autour d'une grande **dotation forfaitaire** consolidant en 1994 au niveau atteint en 1993 les composantes structurellement stables de l'ancienne DGF.

Sont ainsi visées :

- les dotations du tronc commun : dotation de base, dotation de péréquation, dotation de compensation, dotation minimale garantie ;
- la dotation villes-centres ;
- les dotations touristiques ;
- la majoration de la dotation de compensation en faveur des petites communes rurales.

Notons que les variations de données physiques ou financières propres à chaque collectivité ne seraient plus prises en compte, à l'exception de l'accroissement de population.

Cette dotation forfaitaire serait constituée sur la base des attributions perçues au titre de ces différentes composantes en 1993, soit un peu plus de **75 milliards de francs en 1994**.

A compter de 1995, la dotation forfaitaire croîtrait de nouveau selon un taux égal à la **moitié de la croissance globale de la DGF**.

Cette dotation doit donc permettre d'assurer aux collectivités les moyens de faire face à leurs charges de fonctionnement sur une base stabilisée

b) Un objectif de solidarité : la dotation d'aménagement du territoire

La seconde dotation, dite **d'aménagement du territoire**, répondrait à l'objectif d'aménagement et de solidarité.

Elle serait consacrée :

- aux groupements à fiscalité propre ;
- aux communes urbaines en difficulté ;
- au soutien aux communes rurales.

• **Un soutien à l'intercommunalité de projet**

Concernant, en premier lieu, l'intercommunalité, le souci des auteurs du projet de loi est de favoriser les projets communs ayant un véritable impact sur le développement local.

Rappelons, en effet, que les groupements de communes ont représenté, en 1993, un besoin de financement supplémentaire de près de 23 % (soit 580 millions de francs). Or, ces regroupements sont, dans certains cas, artificiels, leur constitution n'étant motivée que par la perspective d'une augmentation des ressources des communes membres.

En conséquence, le projet de loi prévoit de moduler le montant de la dotation affectée à l'ensemble des communautés de communes en fonction du coefficient d'intégration fiscale moyen de cette catégorie de groupements et de limiter les effets des mécanismes de garantie assurés aux communautés de communes et aux districts en les fixant à l'intérieur de marges de fluctuation comprises entre 80 et 120 % des attributions des années précédentes.

• **Une amélioration des critères d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine**

Concernant, en second lieu, le soutien aux communes urbaines, le projet de loi cherche à corriger certaines conséquences négatives des critères de sélection de la dotation de solidarité urbaine : d'une part, les effets de seuil ressentis comme injustes par les élus locaux dont les communes se trouvent à la limite de ces seuils ; d'autre part, l'existence de collectivités qui, pour des raisons de géographie locale spécifiques, ne remplissent pas les deux conditions exigées (insuffisance de potentiel fiscal et charges sociales) et se trouvent ainsi à l'écart de la dotation.

En conséquence, un indice synthétique permettant d'intégrer l'ensemble des communes urbaines –soit les communes de 10 000 habitants et plus– en fonction à la fois de leur richesse et de leurs charges sociales serait institué.

Il serait constitué –dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat– à partir de trois critères :

- l'écart de potentiel fiscal à la moyenne des communes de plus de 10 000 habitants ;
- l'écart de logements sociaux à la moyenne des dites communes ;
- l'écart du nombre de bénéficiaires d'aides au logement à la même moyenne.

La population prise en compte par les deux premiers critères serait celle résultant des recensements généraux ou complémentaires.

Les communes seraient classées en fonction de la valeur décroissante de l'indice synthétique. Dans l'ordre de ce classement, elles seraient réparties en quatre catégories comportant un nombre égal de communes, en fonction de la valeur décroissante de l'indice synthétique. L'attribution revenant à chaque commune de 10 000 habitants et plus serait égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui serait attribuée, pondéré par un coefficient correspondant à sa catégorie.

Par ailleurs, bénéficieraient de la DSU, les communes de moins de 10 000 habitants dont le nombre de logements sociaux est supérieur à 1 100 et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10 000 habitants.

Dans ce nouveau dispositif, la dotation particulière de solidarité urbaine –dans sa fonction de garantie ou de rattrapage de certains effets de seuil– n'aurait plus de justification. En conséquence, son montant qui, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, est prélevé sur la DGF de certains départements, abonderait la dotation de solidarité urbaine.

- Une répartition de la dotation de solidarité rurale entre les bourgs-centres et les communes rurales défavorisées

En ce qui concerne, enfin, le soutien aux communes rurales, le dispositif de péréquation proposé tend à créer une dotation de solidarité rurale attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants pour tenir compte, d'une part, des charges qu'elles supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu

rural et, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales. Le choix effectué consiste à combiner une aide prioritaire aux communes rurales avec une dotation spécifique aux bourgs-centres.

L'exposé des motifs fait, en effet, valoir, d'une part, l'attente très forte des petites communes rurales en matière de péréquation et, d'autre part, la nécessité de maintenir *un certain nombre de pôles qui jouent un rôle structurant du monde rural par la qualité et le nombre d'équipements qu'ils regroupent et par la capacité d'attraction qui en résulte*.

- La première fraction de la dotation de solidarité rurale serait donc attribuée aux communes dont la population représente au moins 15 % du canton et aux communes chefs-lieux de canton. Ne pourraient être éligibles à cette première fraction les communes :

- situées dans une agglomération : représentant au moins 10 % de la population du département ou comptant plus de 250 000 habitants ; comptant une commune de plus de 100 000 habitants dont la population représente au moins 10 % de la population du département ou qui est chef-lieu de canton ;

- situées dans un canton dont la commune chef-lieu compte plus de 10 000 habitants ;

- bénéficiaires de la DSU ou d'une attribution du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France.

Afin de déterminer ces bourgs-centres, le projet de loi propose donc de retenir un double critère : le critère administratif des chefs-lieux de canton et le critère démographique des communes regroupant au moins 15 % de la population cantonale.

- La deuxième fraction de la dotation de solidarité rurale serait versée aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique.

A titre exceptionnel, le bénéfice de cette fraction serait limitée, en 1994, aux communes de moins de 3 500 habitants.

Ce dispositif aurait vocation à se substituer purement et simplement à la deuxième part de la dotation de développement rural.

• **Le financement de la dotation d'aménagement du territoire**

Ainsi conçue, la nouvelle dotation d'aménagement du territoire serait abondée du montant de DGF disponible grâce au gel à leur niveau de 1993 des attributions versées aux communes au titre de la nouvelle dotation forfaitaire. La marge affectée à la solidarité résulterait du solde disponible après déduction des crédits nécessaires à l'abondement de la dotation des communes connaissant un accroissement de population, de la quote-part réservée à l'outre-mer et des crédits consacrés à la DGF des groupements. Pour ces derniers, la dotation ne pourrait être inférieure à 3,145 milliards de francs (chiffres 1993 hors garantie).

Dès 1994, la marge de manoeuvre dégagée pour la dotation d'aménagement représenterait **1,6 milliard de francs**.

Le montant des crédits destinés à financer la DSU en 1994 est fixé à **1,260 milliard de francs**. Ce montant est décomposé en trois fractions :

- reconduction de la DSU 1993 : 1 milliard de francs ;
- intégration dans la DSU des crédits antérieurement consacrés à la DPSU : 156 millions de francs ;
- progression de la DSU : 104 millions de francs.

1,1 à 1,2 milliard de francs environ pourrait être dégagé pour la solidarité rurale dont **400 millions de francs** au moins pour la première fraction.

A compter de 1995, la progression modérée de la dotation forfaitaire –qui ne devrait pas excéder la moitié de la progression de l'ensemble– permettrait de dégager un solde à répartir entre l'intercommunalité, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

Le montant minimum des crédits affectés à la dotation des groupements à fiscalité propre –qui s'établirait à 3,145 milliards de francs en 1994– évoluerait les années suivantes comme la dotation forfaitaire.

Les sommes consacrées respectivement à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale, à compter de 1995, devraient être fixées par le comité des finances locales de telle sorte qu'aucune de ces deux dotations n'excède **55 %** et ne soit inférieure à **45 %** du solde disponible après prélèvement au profit,

d'une part, des communes connaissant une augmentation de population et, d'autre part, des groupements de communes.

La première fraction (bourgs-centres) de la dotation de solidarité rurale se verrait, par ailleurs, garantir, à compter de 1995, une part de la croissance annuelle des crédits de cette dotation comprise entre 5 % et 20 %.

*

*, *

Le chapitre II du titre premier du projet de loi comprend des dispositions spécifiques à la DGF des communes des départements, des collectivités territoriales à statut particulier et des territoires d'outre-mer.

Les communes des départements et territoires d'outre-mer bénéficieraient du nouveau dispositif dans des conditions adaptées à leur situation propre. Outre la dotation forfaitaire, elles percevraient, en effet, une quote-part de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale plus favorable que celle résultant de leur strict poids démographique, une majoration de 10 % de leur population étant prévue.

*

*, *

c) Un renforcement de la péréquation interdépartementale

Le titre II du projet de loi est relatif à la DGF des départements.

En ce qui concerne cette dotation dont le montant s'élève à 16,269 milliards de francs en 1993, la même situation de blocage n'est pas constatée. En conséquence, il n'a pas paru nécessaire d'en bouleverser l'économie.

Cependant, le projet de loi prévoit un renforcement de la solidarité au profit des départements les plus défavorisés.

En 1994, le montant de la DGF des départements progresserait de 75 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la DGF. Le solde servirait à abonder la dotation de fonctionnement minimale.

En outre, le mécanisme de solidarité financière existant entre les départements et destiné à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural, est confirmé. Une part de la contribution correspondante serait affectée au financement de la dotation de solidarité urbaine. Cette part, fixée à 160 millions de francs en 1994, serait réduite par quart à partir de 1995 pour s'éteindre en 1998.

*

* *

Le titre III du projet de loi contient des dispositions relatives à la dotation de développement rural attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants et à certains groupements de communes.

Le dispositif proposé tire les conséquences de la création de la première fraction de la dotation de solidarité rurale. Est étendu aux communes concernées le **régime de déconcentration des crédits** de la dotation de développement rural, régime qui n'est actuellement prévu que pour les seuls groupements.

40 % au maximum des sommes mises en répartition dans chaque département seraient affectés aux communes. L'éligibilité des projets pouvant faire l'objet de subvention serait par ailleurs élargie au domaine social et aux actions en faveur des espaces naturels.

Enfin, les communes non éligibles à la dotation de solidarité rurale mais qui bénéficiaient antérieurement d'une attribution de la dotation de développement rural, se verraient octroyer un mécanisme exceptionnel de sauvegarde leur assurant, pour la seule année 1994, le versement d'une dotation égale à la moitié de celle perçue en 1993.

*

* *

Le titre IV du projet de loi, enfin, traite des dispositions diverses.

L'ensemble de la réforme devrait être étalée sur cinq ans. Un bilan serait établi au bout de deux ans, le projet de loi prévoyant le dépôt d'un rapport au Parlement sur les effets de l'application de la loi.

*

* *

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

1. Une réforme nécessaire dans un contexte difficile

a) Une réforme nécessaire

A titre liminaire, votre commission des Lois tient à souligner que la DGF ne saurait, en aucune manière, être regardée comme une subvention octroyée par l'Etat aux collectivités locales. Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, cette dotation a, en effet, succédé au versement représentatif de la taxe sur les salaires dont l'objet était de compenser aux collectivités locales la perte de la taxe locale sur le chiffre d'affaires, importante ressource fiscale indirecte.

Ce préalable posé, le présent projet de loi doit être situé dans la perspective du renouveau engagé de la politique d'aménagement du territoire. Prenant la suite des décisions arrêtées lors du conseil interministériel d'aménagement du territoire, tenu à Mende le 12 juillet dernier, il anticipe l'issue du grand débat lancé, à l'initiative du gouvernement, au niveau local et au niveau national, et qui devrait conduire à l'examen par le Parlement d'un projet de loi d'orientation sur le territoire au cours de la prochaine session de printemps.

Il répond, cependant, à la situation d'urgence créée par les très fortes tensions constatées lors de la répartition de la DGF en 1993. Face au constat des blocages de ses mécanismes, la contraction de la fonction péréquatrice de la DGF –déjà manifeste– ne ferait que s'aggraver en 1994.

Dans ces conditions, toute ambition de rééquilibrage du territoire national ne pourrait se traduire dans la réalité.

Conçu autour de priorités limitées, le projet de loi tend donc à remédier à cette situation et à dégager de nouveaux moyens pour la solidarité, sans opérer une réforme en profondeur du régime de cette dotation.

b) Un contexte difficile

Indispensable dans son principe, une telle réforme doit néanmoins être conçue et mise en œuvre en prenant en considération deux séries de contraintes.

En premier lieu, il ne paraît ni possible, ni souhaitable de remettre en cause –dans leur principe si ce n'est dans leurs modalités d'application– les mesures qui sont pourtant très largement à l'origine du déclin de la DGF dans sa fonction péréquatrice.

D'une part, si l'intercommunalité pese de plus en plus sur la DGF –la dotation hors garantie réservée aux groupements passant de 2,560 à 3,145 milliards de francs entre 1992 et 1993 (la DGF finançant néanmoins la mesure exceptionnelle d'attribution rétroactive de la dotation des districts à hauteur de 240,6 millions de francs)– son rôle dans l'aménagement du territoire peut cependant être très appréciable dès lors qu'elle est fondée sur des projets communs.

D'autre part, l'effort en faveur des **banlieues en difficulté**, mené à travers la dotation de solidarité urbaine, doit être poursuivi.

Rappelons qu'en 1993, 552 communes se partagent cette dotation dont le montant s'élève à 1 milliard de francs. La dotation moyenne représente 1,726 millions de francs par commune, soit 54,48 francs par habitant (+ 32 % par rapport à 1992).

Les communes de moins de 75 000 habitants bénéficient de 70 % de la mesure mise en répartition. Celles de 20 à 50 000 habitants se partagent plus d'un tiers de la masse. Elles concentrent 6 millions d'habitants et appartiennent à la catégorie des communes moyennes des banlieues des grandes agglomérations.

Enfin, une diminution de la **garantie de progression minimale** ne semble pas susceptible d'être réellement efficace dans un contexte de croissance faible.

Confrontée à cette première série de contraintes, la réforme s'inscrit, en second lieu, dans une conjoncture dans laquelle les crédits affectés à la DGF sont appelés à évoluer faiblement.

Rappelons, en effet, que les règles d'indexation –intégrant jusqu'à présent l'évolution des prix et celle du produit intérieur brut– devraient être modifiées, afin de faire participer les finances locales à

l'effort de redressement des finances publiques. En conséquence, la DGF n'évoluerait plus, en 1994, qu'en fonction de l'indice des prix.

Au-delà de 1994 –dans l'hypothèse où l'indexation intégrerait de nouveau une partie de la croissance du produit intérieur brut– l'évolution de la DGF sera subordonnée aux perspectives incertaines concernant la croissance.

Cependant, le gel de la dotation forfaitaire, en 1994, au niveau atteint par les composantes structurellement stables de l'ancienne DGF en 1993 et son évolution modérée à compter de 1995 – permettra de dégager des ressources disponibles pour la dotation d'aménagement. La fonction de solidarité pourra ainsi se développer progressivement en dépit des contraintes budgétaires.

2. La dotation forfaitaire : une distinction opportune entre le financement des charges des collectivités et la fonction de solidarité

a) Assurer la stabilité des budgets locaux

L'architecture de la nouvelle DGF –telle que proposée par le projet de loi– permet de distinguer opportunément deux fonctions : le financement des charges des collectivités ; la fonction de solidarité.

La dotation forfaitaire qui prend en charge la première de ces fonctions garantira la nécessaire stabilité des ressources de fonctionnement des communes.

Il importe, en effet, que la réforme de la DGF ne bouleverse pas l'équilibre des budgets et que les responsables locaux puissent établir des prévisions nécessaires à la bonne gestion des finances locales.

La projection –reproduite en annexe des conclusions du groupe de travail du comité des finances locales– des effets de la réforme à cinq ans met ainsi en évidence la **relative stabilité de la dotation forfaitaire des communes.**

Cette projection retient trois hypothèses :

- hypothèse 1 : DGF à + 2 % par an ; dotation forfaitaire intégrant un tiers du taux de croissance à partir de 1995 ;

- hypothèse 2 : DGF à + 2 % par an ; dotation forfaitaire intégrant la moitié du taux de croissance à partir de 1995 ;

- hypothèse 3 : DGF à + 2 % par an ; dotation forfaitaire intégrant un tiers du taux de croissance en 1995 puis la moitié.

Dans l'hypothèse 1, la dotation forfaitaire passerait de 75,358 milliards de francs en 1993 à 77,367 milliards de francs en 1998. Sa part dans la structure de la DGF regresserait dans la même période de 94,27 % à 87,66 %.

Dans l'hypothèse 2, elle s'élèverait à 78,418 milliards de francs en 1998, soit 88,85 % de la structure de la DGF.

Dans l'hypothèse 3, elle atteindrait 78,154 milliards de francs en 1998, soit 88,55 % de la DGF.

b) Une cristallisation des situations

La recherche d'une conciliation entre les faibles marges de manoeuvres budgétaires existantes en 1994 et l'objectif de stabilité conduit, par ailleurs, à intégrer dans la dotation forfaitaire l'essentiel des composantes de l'actuelle DGF.

Si cette solution doit être approuvée, elle a néanmoins pour effet de reproduire les caractéristiques propres à chaque dotation, qu'il convient de rappeler. Le bilan de la répartition de la DGF en 1993, présenté par le Gouvernement au comité des finances locales lors de sa séance du 22 juillet dernier, présente les effets respectifs des différentes dotations.

S'agissant, en premier lieu, de la **dotation de base**, sa répartition apparaît favorable aux grandes communes. Elle se répartit, en effet, dans les différentes strates dans une fourchette de 1 à 2,33 en 1993 si l'on ne retient que la population issue du recensement et dans une fourchette de 1 à 2,5 si l'on y inclut les résidences secondaires.

Ainsi, les communes de moins de 2 000 habitants, représentant 87 % des communes et un quart de la population, reçoivent 17 % de la dotation de base, soit une moyenne de 133 680 F par commune.

Les 888 communes de plus de 10 000 habitants représentant près de la moitié de la population bénéficient de 72,03 % de la dotation de base, soit une moyenne de 553 547 F par commune.

La **dotation de péréquation**, en second lieu, destinée à apporter un correctif à la dotation de base apparaît globalement plus favorable aux moyennes et grandes villes. L'écart est, en effet, de 76 % entre les deux strates les plus éloignées. Un tel résultat s'explique par le caractère intrastrate de ce dispositif péréquateur.

La **dotation de compensation** produit pour sa part des effets contrastés suivant les critères en cause.

La part de la dotation distribuée proportionnellement à la longueur de la voirie favorise les plus petites communes. En effet, la dotation voirie par habitant diminue au fur et à mesure que la commune grossit. Cette situation est accentuée pour les communes de montagne, qui pour 80,1 % relèvent des communes de moins de 2 000 habitants et qui bénéficient de l'affectation d'un coefficient 2 à la longueur des routes de montagne.

En revanche, la part des logements sociaux profite aux plus grandes villes et plus particulièrement aux communes de 20 000 à 200 000 habitants.

La fraction «élevés» apparaît, enfin, plus neutre vis-à-vis de la taille des communes, l'écart maximum entre les différentes strates étant de 1 à 1,39.

Le régime de la **garantie minimale** –qui serait intégrée dans la dotation forfaitaire– est pour sa part favorable aux grandes communes. Ainsi, le montant de la garantie par habitant est de 458 francs pour la strate des communes de plus de 200 000 habitants alors qu'il n'est que de 68 francs pour la strate des communes de 500 à 999 habitants. soit un rapport de 1 à 6,7.

Votre commission des lois relève, par ailleurs, que les variations de données physiques ou financières propres à chaque collectivité, à l'exception de l'accroissement de population, ne seraient plus prises en compte.

On peut se demander dans quelle mesure certaines situations individuelles ne justifieraient pas un assouplissement de cette règle. Cependant, force est de constater qu'admettre la prise en compte de l'évolution d'autres paramètres que celui de la population reviendrait à mettre en cause le caractère forfaitaire de la dotation.

On observera, en outre, que les situations inégales pouvant exister sont déjà figées par le blocage du mécanisme en vigueur. Votre commission des Lois considère donc que le choix effectué de geler la dotation forfaitaire en 1994 et de la faire évoluer modérément, à partir de 1995, afin de dégager des moyens pour la dotation d'aménagement, justifie la non prise

en compte des variations des données physiques ou financières propres à chaque collectivité. Il conviendra néanmoins d'examiner, lors du premier bilan de la réforme puis à son échéance, la possibilité de faire évoluer tel ou tel de ces paramètres comme l'opportunité de réexaminer certains d'entre eux.

Il apparaît en toute hypothèse nécessaire –comme le prévoit le projet de loi– de permettre aux communes qui connaissent une expansion démographique constatée par des recensements complémentaires de bénéficier d'une augmentation de leur DGF.

A l'inverse, il n'est pas souhaitable –et telle est la solution retenue par les auteurs du projet de loi– qu'une diminution de population entraîne une réduction de la DGF. La baisse de la population traduit, en effet, le plus souvent une perte de vitalité que la diminution des concours de l'État ne peut qu'accélérer.

Enfin, l'intégration dans la dotation forfaitaire des dotations spécifiques –dotations villes-centres et dotations aux communes touristiques– peut susciter certaines interrogations eu égard aux conséquences du gel de la dotation forfaitaire sur la nature des charges en cause, qui sont susceptibles de variations. Cependant, cette intégration donne à ces dotations une garantie de stabilité appréciable qu'elles n'auraient pas si elles étaient incluses dans la dotation d'aménagement.

3. La dotation d'aménagement : l'expression d'une solidarité nécessaire à l'égard des zones en difficulté

a) Une montée en charge progressive

Dans le contexte économique et budgétaire difficile –rappelé ci-dessus–, la réforme proposée a le mérite de dégager une marge de manoeuvre au profit de la solidarité en faveur des zones en difficulté. La création d'une dotation nouvelle –distincte de la dotation destinée à financer les charges des communes– traduit, en outre, une volonté de clarification opportune entre les différentes fonctions assignées à la DGF.

La projection mentionnée ci-dessus de la réforme à cinq ans met en évidence la montée en charge progressive de la dotation d'aménagement.

Dans l'hypothèse 1, elle passerait de 6,179 milliards de francs en 1994 à 10,891 milliards de francs en 1998. Elle représenterait ainsi 12,53 % de la DGF en 1998 contre 7,68 % en 1994.

Dans l'hypothèse 2, elle s'élèverait à 9,840 milliards de francs en 1998, soit 10,99 % de la DGF.

Dans l'hypothèse 3, elle atteindrait 10,104 milliards de francs en 1998, soit 11,29 % de la DGF.

b) Une modulation nécessaire

La répartition de la dotation d'aménagement du territoire entre l'intercommunalité, la solidarité urbaine et la solidarité rurale justifie une modulation de l'effort entrepris à partir de critères efficaces. Dans cette perspective, il apparaît nécessaire, d'une part, d'encourager une véritable intercommunalité de projet, d'autre part, de corriger les effets de seuil de la dotation de solidarité urbaine et enfin, de réunir les conditions de nature à favoriser effectivement le développement rural.

• Encourager une véritable intercommunalité de projet

S'agissant, en premier lieu, de l'intercommunalité –dont on a rappelé l'utilité dans une perspective de développement local–, les très fortes tensions engendrées sur la DGF par l'augmentation sensible, en 1993, du besoin de financement des groupements (+ 23 %, soit 580 millions de francs) imposent une maîtrise de l'évolution de la part de DGF qui leur sera consacrée dans les prochaines années.

On rappellera, en effet, que la part de la dotation d'aménagement destinée à la solidarité rurale et à la solidarité urbaine sera constituée du solde des crédits disponibles après déduction, d'une part, des crédits nécessaires à l'abondement de la DGF de certaines de communes résultant de la prise en compte de l'augmentation de population, d'autre part, des crédits consacrés à la DGF des groupements et, enfin, de la quote-part réservée à l'outre-mer.

L'intercommunalité encouragée par la dotation d'aménagement doit donc être une intercommunalité de projet qui concourt effectivement au développement local et non pas une intercommunalité de circonstances destinée à faire

bénéficier les communes membres de dotations supplémentaires. D'ailleurs, on rappellera que les groupements bénéficient déjà d'avantages importants : attribution du FCTVA dès la première année, majoration de DGE, dotation de développement rural.

De ce point de vue, le choix par le présent projet de loi du critère du coefficient d'intégration fiscale afin de moduler le montant des attributions paraît répondre à cette préoccupation, sous une double réserve.

D'une part, l'intégration fiscale ne doit pas être un moyen détourné d'imposer des regroupements qui ne seraient pas réellement volontaires et demeureraient, en conséquence, largement artificiels. **L'intercommunalité doit se fonder sur la libre volonté des communes intéressées en vue d'un projet commun.**

D'autre part, le critère du coefficient d'intégration fiscale pourra dans certains cas, rendre imparfaitement compte de la réalité. Ainsi, sa diminution pourra résulter de la politique fiscale d'une commune importante membre du groupement, sans traduire pour autant une réduction des projets communs.

Votre commission des lois relève également que la modulation des effets des mécanismes de garantie à l'intérieur d'une marge de fluctuation comprise entre 80 % et 120 % des attributions de l'année précédente donnera une plus grande souplesse au dispositif.

Cependant, s'il est nécessaire de maîtriser l'évolution des crédits consacrés à l'intercommunalité, il faut rappeler, qu'inversement, une stagnation ou une régression du nombre de groupements intégrés fiscalement dégagerait des crédits de plus en plus importants au profit d'un nombre réduit de collectivités.

Selon la projection précitée, le montant de DGF consacré aux groupements passerait, dans les trois hypothèses retenues, de 3,580 à 5,6 milliards de francs en 1998. Elle représenterait ainsi **6,35 %** de la DGF en 1998 contre 4,48 % en 1993.

• La solidarité urbaine : une correction nécessaire des effets de seuil

En ce qui concerne, en second lieu, la **solidarité urbaine**, le projet de loi répond à deux critiques majeures, adressées à la dotation de solidarité urbaine : l'existence d'effets de seuil résultant de ses critères de sélection, la mise à l'écart des communes qui –pour des raisons de géographie locale– ne remplissent qu'une seule des

conditions exigées (l'insuffisance de potentiel fiscal et les charges sociales).

Le nouvel indice synthétique permettra de prendre en compte toutes les communes urbaines en fonction à la fois de leur richesse et de leurs charges sociales. Il offre, en effet, la possibilité de classer, de manière unique et linéaire, toutes les communes en tenant compte d'un critère composite donnant une représentation d'une situation globale.

D'après la projection précitée, la pondération par classes d'indices 1 à 4 permet, en outre, de resserrer les critères d'éligibilité en écartant les communes affectées du coefficient 0. **Sur les 888 communes de 10 000 habitants et plus, 222 seraient ainsi exclues.**

Elle permet, par ailleurs, d'atténuer tous les effets de seuil en prenant mieux en compte les situations individuelles et leur évolution d'une année sur l'autre. Par cette sélection de 666 communes, 77 communes bénéficiant de la DSU en 1993 ne seraient plus éligibles. Cependant, 69 d'entre elles, étant des communes de moins de 10 000 habitants, seraient exclues par le critère démographique. Elles pourraient toutefois être éligibles en application du double critère du nombre de logements sociaux et du potentiel fiscal, à l'exception des 19 communes qui pourraient être attributaires de la dotation « bourgs-centres ».

Sur la base d'une simulation d'1 milliard de francs - inférieure au montant prévu par le projet de loi pour la DSU (1,260 milliard) - la dotation moyenne par habitant s'élèverait de 30 à 50 % quand sont retenues les 400 communes les plus défavorisées.

Suivant la projection précitée, la DSU passerait -dans l'hypothèse 1- de 1,156 milliard de francs à 2,573 milliards de francs en 1998. Elle représenterait ainsi **3,09 %** de la DGF en 1998 contre **1,25 %** en 1993.

Dans l'hypothèse 2, elle s'élèverait à 2,048 milliards de francs en 1998, soit **2,32 %** de la DGF.

Dans l'hypothèse 3, elle atteindrait 2,180 milliards de francs en 1998, soit **2,47 %** de la DGF.

• La solidarité rurale : un choix équilibré entre les bourgs-centres et les communes défavorisées

En ce qui concerne, enfin, la dotation de **solidarité rurale**, il aurait pu être envisagé de faire porter l'effort sur un nombre limité de communes qui, par leur taille et leurs moyens, peuvent avoir un effet structurant sur l'espace rural.

Les bourgs-centres offrent en effet, aux populations plus ou moins disséminées du monde rural des équipements collectifs et des services élémentaires appréciables. Ils peuvent ainsi contribuer au maintien de la population locale et favoriser l'accueil d'activités économiques. La deuxième part de la dotation de développement rural –destinée aux chefs-lieux de canton et aux communes plus peuplées que le chef-lieu– tend déjà à soutenir ces bourgs-centres.

Cependant, un tel choix aurait méconnu la vocation essentielle de la DGF qui est d'assurer une part du financement courant à l'ensemble des communes.

En conséquence, votre commission des lois approuve la solution intermédiaire retenue par le projet de loi qui consiste à faire bénéficier de la nouvelle dotation non seulement quelques milliers de bourgs-centres, dont le rôle structurant à l'égard du développement rural est incontestable mais également l'ensemble des communes rurales rendues plus vulnérables par l'insuffisance de ressources fiscales.

En ce qui concerne les bourgs-centres, une difficulté tient aux critères de sélection à retenir.

La projection précitée effectuée sur la base des 110 équipements figurant à l'inventaire communal de l'INSEE fait apparaître que :

- 7624 communes de moins de 10 000 habitants, parmi lesquelles 30 % sont des chefs-lieux de cantons, ont un nombre d'équipements compris entre 10 et 34 ;

- 4 149 communes, dont 56 % ont de 1 000 à 3 500 habitants, possèdent plus de 50 équipements sur les 110.

Le croisement de l'indice d'équipement avec la taille de la commune met en évidence une bonne corrélation entre ces deux données à partir des communes de plus de 1 000 habitants.

Le projet de loi retient donc –pour l'attribution de la première fraction de la dotation de solidarité rurale– les communes

dont la population représente au moins 15 % de la population cantonale ainsi que les communes chefs-lieux de canton.

En ce qui concerne les communes rurales fragilisées, la sélection s'effectuera en fonction du potentiel fiscal des communes intéressées par rapport à la moyenne des communes appartenant à la même strate démographique.

On relèvera que la répartition de cette deuxième fraction intégrera trois paramètres :

- la population, pondérée par l'écart de potentiel fiscal de la strate démographique (pour 40 % du montant)

- la longueur de la voirie (pour 30 % du montant), les communes de montagne bénéficiant d'un doublement de cette longueur ;

- le nombre d'élèves (pour 30 % du montant).

Suivant la projection précitée, cette dotation de solidarité rurale passerait –dans l'*hypothèse 1*– d'1,081 milliard de francs en 1994 à 2,573 milliards de francs en 1998. Sa part dans la DGF progresserait ainsi d'1,33 % en 1994 à 3,09 % en 1998.

Sur un montant d'1,081 milliard de francs en 1994, 400 millions reviendraient aux bourgs-centres et 681 millions aux autres communes rurales.

Dans l'*hypothèse 2*, la dotation de solidarité rurale s'élèverait à 2,048 milliards de francs en 1998, soit 2,32 % de la DGF.

La part réservée aux bourgs-centres s'établirait à 468 millions de francs. Celle revenant aux autres communes représenterait 1,580 milliard de francs.

Dans l'*hypothèse 3*, la dotation de solidarité rurale atteindrait 2,180 milliards de francs, soit 2,47 % de la DGF.

468 millions de francs seraient consacrés aux bourgs-centres, 1,712 milliard de francs aux autres communes.

Votre commission se félicite, enfin, de la déconcentration au niveau départemental de la deuxième part de la dotation de développement rural, formule déjà retenue pour les groupements qui sont bénéficiaires de la première part de cette dotation.

Cette déconcentration permettra de régler plus efficacement les cas particuliers et de répondre aux besoins des communes qui, n'étant plus éligibles à la deuxième part de la dotation

de développement rural, ne pourront pas non plus bénéficier de la nouvelle dotation de solidarité rurale.

4. La DGF des départements : un renforcement de la solidarité interdépartementale

En ce qui concerne la DGF des départements, votre commission des Lois constate que l'absence de blocages similaires à ceux observés pour la DGF des communes justifie le maintien du dispositif en vigueur sous réserve d'un renforcement de la solidarité en faveur des départements les plus défavorisés.

Pour ces derniers, le choix d'affecter 25 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources de la DGF à la dotation de fonctionnement minimale aura des effets sensibles.

Suivant la projection précitée, la hausse moyenne de DGF totale pour 21 départements bénéficiant en 1993 de la dotation de fonctionnement minimale, s'élèverait à 5,7 % avec des écarts de 10,9 % de croissance pour la Lozère à 3,73 % pour la Dordogne

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve des modifications proposées par la commission des Finances, votre commission des Lois a donné un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi.